

Daniel Kübler | Oliver Dlabac (Hrsg.)

Demokratie in der Gemeinde

Herausforderungen und mögliche Reformen

Demokratie in der Gemeinde

Kübler

zde

SS

Ist die Gemeinde eine «Schule der Demokratie»? In der Schweiz übernehmen Bürgerinnen und Bürger Verantwortung für die kommunale Selbstverwaltung und schärfen so den Bürgersinn. Allerdings stellen Leistungsanforderungen und abnehmende Bürgerbeteiligung die Gemeinden vor Herausforderungen – auch und gerade in der Schweiz. Was bedeuten diese Entwicklungen für die Demokratie? Welche Reformen sind nötig?

Aus verschiedenen Perspektiven beleuchten die Beiträge in diesem Band die Lebendigkeit der Gemeindepolitik, Demokratieaspekte von Gemeindefusionen und demokratische Mitwirkungsmöglichkeiten in der Volksschule. Angeregt werden etwa eine Politisierung der Gemeindepolitik, Anpassungen am Milizsystem, kohärentere kantonale Fusionsstrategien oder die Sicherung demokratischer Mitwirkung durch Schulpflegen, Elternräte und Schülerinnen und Schüler.

ISBN 978-3-7255-7206-9



9 783725 572069

www.schulthess.com

zde

Zentrum für
Demokratie
Aarau

Schulthess §

Schriften zur Demokratieforschung

Herausgegeben durch das Zentrum für Demokratie Aarau

zde |
Zentrum für
Demokratie
Aarau

Daniel Kübler | Oliver Dlabac (Hrsg.)

Demokratie in der Gemeinde

Herausforderungen und mögliche Reformen

Schulthess § 2015

Josef Bernard

Demokratie im Dorf – Demokratiequalität in kleinen Schweizer Gemeinden

A. Einleitung¹

Gedanken über die Beziehung zwischen der Grösse politischer Systeme und ihrer Funktionsweise wurden seit der Antike in verschiedenen politischen Theorien formuliert. Systematische Untersuchungen der Thematik begannen hingegen relativ spät, massgeblich angestossen durch die Studie «Size and Democracy» von Dahl und Tufto (1973). Ihr Hauptargument wurde zum Klassiker: Zwei gleichermaßen wichtige Eigenschaften der Demokratie sind demnach eng verbunden mit der Grösse eines politischen Systems. Mit zunehmender Grösse seien Bürger weniger in der Lage, die öffentlichen Entscheidungen verantwortungsvoll und kompetent zu kontrollieren, während dem das politische System seine Fähigkeit, auf die Präferenzen der Bürger einzugehen, erhöht. Als Konsequenz davon müssen bei der Suche nach der optimalen Grösse eines politischen Systems verschiedene demokratische Ziele gegeneinander abgewogen werden. Die Fähigkeit der BürgerInnen, das System unter Kontrolle zu halten und Einfluss zu nehmen, verhält sich umgekehrt proportional zur Kapazität des politischen Systems, sich mit wichtigen politischen Fragen auseinanderzusetzen und Lösungen zu liefern, die den Bedürfnissen der Bewohner gerecht werden. Gleichzeitig wirkt sich die Systemgrösse – vermittelt über diverse Mechanismen – auf das Verhältnis sehr unterschiedlicher demokratischer Qualitäten aus, welche selbst in vielfachen Wechselbeziehungen stehen. Folglich können widersprüchliche Hypothesen zum Effekt der Grösse auf die Demokratie formuliert werden. Beispielsweise ist zu erwarten, dass die Bürgerbeteiligung in kleinen politischen Systemen

¹ Die vorliegende Untersuchung wurde zwischen Januar und Juli 2014 am Zentrum für Demokratie Aarau (ZDA) durchgeführt und durch die Conférence des recteurs d'universités suisses im Rahmen des Sciex Projektes *Locdem: local governments in small municipalities* finanziert (Sciex # 12.218). Der Autor möchte sich bei all seinen Interviewpartnern bedanken, die bereit waren, ihre Zeit Gesprächen über politische Prozesse in ihren Gemeinden zu widmen. Ein besonderer Dank gebührt Daniel Kübler für seine Hilfe bei der Überarbeitung des Manuskripts für die Publikation.

aufgrund der begrenzten Partizipationskosten und einer höheren Bedeutung der individuellen Teilhabe höher ist. Andererseits kann argumentiert werden, dass die Partizipation in grösseren Systemen, in denen wichtigere politische Outputs erbracht werden und eine höhere Anzahl mobilisierender Organisationen existiert, höher liegt.

Die Beziehung zwischen Grösse, Systemkapazität und verschiedenen demokratischen Prinzipien wird üblicherweise anhand von quantitativen Analysen verschiedener Merkmale von politischen Systemen unterschiedlicher Grösse empirisch untersucht. In diesem Beitrag wird das Thema von einem anderen Blickwinkel angegangen. Es werden drei qualitative Fallstudien in kleinen Schweizer Gemeinden mit wenigen hundert Einwohnern durchgeführt, die im europäischen Vergleich extrem kleine politische Systeme auf der Gemeindeebene darstellen. Das Hauptziel der Untersuchung besteht darin, einige Merkmale der demokratischen politischen Prozesse in diesen Gemeinden zu beschreiben und zu ergründen, inwieweit sie den theoretisch postulierten Annahmen über Demokratiequalität in kleinen Systemen entsprechen. Es werden dabei explizit drei demokratische Qualitäten untersucht: Partizipation, Accountability und Repräsentation. Daneben fokussiert die Studie auf Systemkapazität.

B. Grösse und Demokratie — theoretische Überlegungen

1. Grösse und Partizipation

Zur Unterstützung der These, dass Bürger mit zunehmender Systemgrösse weniger am politischen Prozess beteiligt sind, wurden diverse Argumente formuliert. Verschiedene Mechanismen spielen eine Rolle. Erstens wird argumentiert, dass Anreize zur politischen Partizipation in kleinen Gemeinden höher sind, da Bürger ihre Teilnahme als wirksamer empfinden und es als einfacher erachten, ihre individuellen Präferenzen geltend zu machen (Denters, 2002; Lassen und Serritzlew, 2011). Die Auswirkungen politischer Entscheidungen auf das Gemeinschaftsleben sind zudem offensichtlicher (Larsen, 2002) und die Identifikation mit der Gemeinschaft stärker (Oliver, 2009). Zweitens sind die individuellen Kosten der politischen Partizipation geringer in kleineren Gemeinden, da politische Amtsträger für Bürger besser erreichbar sind (sie repräsentieren kleinere Wahlkreise, gehören informellen Gruppen von Freunden und Bekannten an und geniessen eine engere räumliche Nähe zu den Bürgern) (Oliver, 2000; Denk, 2012) und politische The-

men sind weniger abstrakt sowie einfacher verständlich für die Mehrheit der Einwohner (Lassen und Serritzlew, 2011). Drittens treten in kleinen Gemeinden spezifische informelle Typen der politischen Mobilisierung auf, basierend auf informeller sozialer Kontrolle und der Möglichkeit, sich mit Freunden und Bekannten im Rahmen politischer Aktivitäten zu treffen (Ladner, 2002; Yang und Callahan, 2005).

Andererseits wird argumentiert, dass andere Mechanismen zu einer höheren Partizipation in grösseren politischen Systemen führen. Ein häufig hervorgebrachtes Argument lautet, dass die Entwicklung von wichtigen Mobilisierungsmöglichkeiten von einem hinreichend grossen Umfeld abhängig ist. Grössere Gemeinden verfügen typischerweise über lokale Massenmedien, lokale Sektionen politischer Parteien und organisierte Interessengruppen, die für die Bürger wichtige Kommunikations- und Mobilisierungsplattformen darstellen (Verba und Nie, 1972; Newton, 1982). Eine höhere Wichtigkeit und politische Brisanz der Themen bildet ein weiteres Argument für eine höhere Partizipation in grossen Gemeinden. Die höhere Kapazität grosser politischer Systeme führt dazu, dass wichtigere und potentiell konfliktreichere politische Themen diskutiert werden, die eher die Aufmerksamkeit der Bürger auf sich ziehen und so ein höheres Beteiligungsniveau fördern (Yang und Callahan, 2005, Newton, 1982). Schliesslich macht die grössere Distanz zwischen Bürgern und Politikern die Bürger eher misstrauisch und motiviert sie dadurch, stärker am politischen Geschehen teilzunehmen (Yang und Callahan, 2005).

2. Grösse und Political Accountability

Analog zur Partizipation existieren auch in Bezug auf die Auswirkungen der Grösse auf die Political Accountability zwei gegensätzliche Argumentationsstränge. Gemäss dem ersten wird der Einfluss politischer Entscheidungen von Einwohnern kleiner Gemeinden intensiver wahrgenommen. Wie bei der Partizipation sind die spezifischen Eigenschaften politischer Themen der Hauptgrund für die ausgeprägte Sichtbarkeit. In grösseren Gemeinden sind politische Themen tendenziell abstrakter und Problemlösungen haben die Form von komplexen Strategien, während dem sie sich in kleinen Gemeinden auf ganz bestimmte lokale Themen konzentrieren. Die Verbindung zwischen Policies und lokalen Problemen ist direkter in kleinen Gemeinden, was es den Bürgern erleichtert, politische Entscheidungen zu evaluieren. Dies trägt zu einem transparenteren Milieu und schliesslich zu einer höheren Accountability bei. Ausserdem ist eine geringere Anzahl Akteure in den Prozess des Policy-Making involviert, womit die Transparenz gefördert wird (Den-

ters, 2002; Lassen und Serritzlew, 2011). Wie Ferejohn (1999) ausführt, schränken die Komplexität von Policies und der damit einhergehende Informationsvorsprung von Politikern gegenüber Wählern die Accountability ein. Mit abnehmender Komplexität politischer Entscheidungen ist Accountability einfacher zu erreichen.

Andererseits existieren zwei Argumente für eine positive Beziehung zwischen Grösse und Accountability. Ein wichtiges Argument betrifft den elektoralen Wettbewerb. Eine der zentralen Funktionen von Wahlen ist die Schaffung eines Wettbewerbs zwischen politischen Eliten, wodurch sie gegenüber der Wählerschaft rechenschaftspflichtig werden. Ist der elektorale Wettbewerb, wie in kleinen Gemeinden, aufgrund des Mangels an KandidatInnen limitiert, wird die Verbindung zwischen Wahlen und Accountability grundlegend abgeschwächt, da die Gefahr einer Wahlniederlage strukturell minimiert wird (Ryšavý und Bernard, 2013; Ladner, 2011). Die begrenzte Abdeckung politischer Themen durch die Medien in kleinen Gemeinden stellt eine weitere Hürde für Accountability dar (Newton, 1982, Oliver, 2000).

3. Grösse und Repräsentation

Repräsentation ist eine Eigenschaft politischer Systeme, mit der sichergestellt werden soll, dass die relevanten Partikularinteressen innerhalb eines Systems im Entscheidungsprozess berücksichtigt werden. Wahlen sind der am weitesten verbreitete Mechanismus von Interessenaggregation und Repräsentation. Sie ermöglichen es den Bürgern diejenigen Kandidaten zu wählen, die ihre Interessen und Überzeugungen am besten repräsentieren. Gleichwohl ist die Frage der Repräsentation nicht auf die Beziehung zwischen gewählter Körperschaft und Wählerschaft beschränkt, sondern bezieht auch politische Systeme mit schwachem oder nicht vorhandenem Repräsentativgremium mit ein. In den meisten Schweizer Gemeinden ohne Gemeindeparsament werden wesentliche politische Entscheidungen durch Gemeindeversammlungen gefällt. Hier lautet die Frage, inwiefern die Vielfalt der Interessen während der Versammlungen und im Prozess des Agenda-Settings innerhalb der lokalen Exekutive angemessen berücksichtigt wird. Ausserdem können alternative Partizipationsmechanismen wie Citizen Juries oder Planungs-Workshops dem Zweck der Repräsentation dienen, indem den vielfältigen Bürgerinteressen eine Stimme gegeben wird.

Es wird argumentiert, dass die Präferenzen der Bürger in kleineren Gemeinden homogener sind, wodurch eine bessere Kongruenz zwischen dem Willen der Bürger und den Outcomes ermöglicht wird (Lassen und Serritz-

lew, 2011). Repräsentation wird vereinfacht, weil nur eine begrenzte Anzahl unterschiedlicher Interessen repräsentiert werden muss. Tatsächlich wird die angenommene Homogenität kleiner politischer Gemeinschaften – gekennzeichnet durch gemeinsame Werte und Ziele – als Faktor beschrieben, der die Aggregation individueller Interessen (Larsen, 2002) und folglich das kollektive Handeln erleichtert. Mit anderen Worten ist es für Bürger in der Abwesenheit von grossen sozialen und wirtschaftlichen Konfliktlinien einfacher, die Bezüge zwischen ihren eigenen Interessen und dem Gemeinwohl wahrzunehmen (Lowndes und Sullivan, 2008). Als Konsequenz davon wird die Interessenrepräsentation in kleinen politischen Einheiten, die durch Homogenität und Kohäsion gekennzeichnet sind, vereinfacht (Swianiewicz, 2002).

Auf der anderen Seite wird von Befürwortern liberaler repräsentativer Demokratien argumentiert, dass die Kleinheit politischer Systeme eher eine Gefahr für die funktionale Repräsentation darstellt, da der offene und plurale Ideenwettbewerb eingeschränkt wird. Newton (1982) führt zwei Argumente zur Unterstützung dieser These auf. Erstens ist der Druck mit den vorherrschenden Werten und Vorstellungen übereinzustimmen in kleineren Gemeinden viel stärker als in grösseren. Politischer Dissens und Konflikte als notwendige Bestandteile eines offenen Umfelds, in dem verschiedene politische Ideen frei konkurrieren, um die Wähler zu gewinnen, werden so unterdrückt. Wie in den vorangehenden Abschnitten hervorgehoben, wird die Homogenität der Präferenzen von einigen Autoren als positiver Aspekt für die Interessenaggregation angesehen; Newton fasst sie hingegen aufgrund der Unterdrückung von Konflikt und Meinungsverschiedenheit als Behinderung für den freien Austausch von Ideen auf. In ähnlicher Weise führt Karlsson (2013) aus, dass Wähler in kleinen Gemeinden nicht aus einer ausreichenden Vielfalt politischer Alternativen auswählen können. Gemäss dem zweiten Argument von Newton erschwert das niedrige Niveau des Parteienwettbewerbs in kleinen Gemeinden die Repräsentation von Menschen, die nicht über ausreichende Ressourcen verfügen, um sich selber zu schützen, die aber von politischen Parteien repräsentiert werden könnten. In kleinen politischen Gemeinschaften besteht folglich die Gefahr einer unzureichenden Repräsentation von Minderheiteninteressen und von schwachen bzw. benachteiligten sozialen Gruppen.

4. Grösse und Systemkapazität

Systemkapazität bezieht sich in der Regel auf die Fähigkeit eines politischen Systems, eine breite Palette von Zielen zu erreichen und die Bedürfnisse der

Einwohner zu erfüllen. In der Literatur über den Zusammenhang zwischen Grösse und Kapazität werden mehrere Erscheinungsformen von Systemkapazität unterschieden. Erstens bezieht sich der Begriff auf den Umfang der Dienstleistungen, die in einem System angeboten werden. Viele der von einer Gemeinschaft zur Verfügung gestellten Dienstleistungen sind von einer ausreichenden Nachfrage abhängig. Folglich sind insbesondere spezifische Dienstleistungen mit relativ engen Kundengruppen innerhalb kleiner politischer Systeme eher selten. Zweitens stellen das Personalwesen in der Verwaltung und dessen Professionalisierungsgrad einen wichtigen Teil der Systemkapazität dar. Eine kleine Anzahl von Mitarbeitern mit geringer Schulung und Erfahrung weisen auf ein System mit geringer Kapazität hin. Drittens ist der effiziente Einsatz öffentlicher Mittel ein weiterer Ausdruck der Systemkapazität, weil dadurch mehr Aufgaben mit einem begrenzten Budget bewältigt werden können. Die vierte und womöglich wichtigste Bedeutung von Systemkapazität bezieht sich auf die tatsächliche Performanz im (erfolgreichen) Umgang mit den bestehenden Problemen und dem Erreichen der angestrebten Ziele. Man könnte sogar sagen, dass die ersten drei Erscheinungsformen der Systemkapazität (Umfang von Dienstleistungen, Personalwesen und Ausgabeneffizienz) eher Voraussetzungen oder Quellen der Kapazität sind, während dem die vierte Erscheinungsform sich auf die Fähigkeit selbst bezieht.

Die klassische These von Dahl und Tuft (1973), wonach sich grössere Systeme durch eine höhere Kapazität auszeichnen, wurde für die ersten drei Erscheinungsformen mehrfach bestätigt, wenn auch mit gewissen Einschränkungen. Empirische Studien zu Gemeinden unterschiedlicher Grösse belegen, dass grössere Gemeinden mehr Funktionen ausüben und mehr Dienstleistungen zur Verfügung stellen als ihre kleineren Pendanten (Page und Goldsmith, 1987; Ladner, 2005), dass sie mehr Mitarbeiter mit höherer Qualifikation beschäftigen (Kjaer et al., 2010; Mouritzen und Rose, 2009) und aufgrund von Skaleneffekten viele Dienstleistungen effizienter anbieten können (Bailey, 2001). Dennoch sollten solche Befunde nicht zu stark verallgemeinert werden. Die Verteilung der Dienstleistungen zwischen Gemeinden hängt oft weniger von deren Grösse, als vom Grad der staatlichen Dezentralisierung und den Bestimmungen auf zentraler Ebene ab. Die Existenz einer umfangreichen professionellen Verwaltung kann einerseits zu einer effizienteren Dienstleistungserbringung, andererseits zu weniger Flexibilität wegen bürokratischen Dysfunktionen führen. Schliesslich wird auch immer wieder darauf hingewiesen, dass Dienstleistungseffizienz zwar von der Gemeindegrösse abhängig ist, der Effekt aber je nach Dienstleistung variiert (Swianie-

wicz, 2002). Eine allgemeine positive lineare Beziehung zwischen Gemeindegrösse und Dienstleistungseffizienz kann nicht bestätigt werden.

Theoretische Überlegungen zum Effekt der Grösse auf die vierte – und adäquateste – Erscheinungsform der Systemkapazität, nämlich der tatsächlichen Performanz bei der Problemlösung bzw. der Regierungs-Outputs sind noch komplizierter. Jede sinnvolle theoretische Erklärung zu den Grösseneffekten muss die verschiedenen Bedürfnisse und Erwartungen der Einwohner von Gemeinden unterschiedlicher Grösse miteinbeziehen: Beispielsweise kann die Existenz eines entwickelten Nahverkehrssystems in einer Stadt verglichen mit einem Dorf, in dem die Menschen dafür keine Notwendigkeit sehen, nicht als Indikator für eine hohe Systemkapazität interpretiert werden. Da die Bedürfnisse und Erwartungen von Bürgern in vielerlei Hinsicht mit der Gemeindegrösse verbunden sind, ist es schwierig, die Effekte der Grösse auf Regierungs-Outputs eindeutig zu klären.

C. Untersuchungsdesign und Methode

Empirische Untersuchungen der Hypothesen, die sich aus den theoretischen Ausführungen ergeben, kommen zu interessanten Ergebnissen: vorwiegend in Bezug auf die relativ einfach quantitativ messbaren Fragen der politischen Partizipation (Wahlbeteiligung, individuelle und organisatorische Einbindung, nicht-elektorale Beteiligung), der politischen Orientierungen (politische Wirksamkeit – efficacy – der Bürger, politisches Interesse), und der Bürgerzufriedenheit. Die meisten dieser Ergebnisse deuten darauf hin, dass mit abnehmender Grösse eher positive Auswirkungen auf die gemessenen Indikatoren der Demokratiequalität einhergehen. Diese Grösseneffekte variieren jedoch stark von Land zu Land, sind in der Regel nur schwach und oft indirekt (Goldsmith und Rose, 2002; Rose, 2002; Mouritzen und Rose, 2009; Denters, 2009).

Allerdings ist die empirische Evidenz bei einer Reihe von Hypothesen sehr schwach, weil keine quantitativ anwendbaren Indikatoren existieren. Dies trifft besonders auf die Bereiche Political Accountability und Repräsentation zu. Empirische Erkenntnisse zu den Auswirkungen der Grösse auf das Funktionieren von Mechanismen, die es Bürgern erlauben, Politiker zur Rechenschaft zu ziehen, zur Interessenaggregation und über den Umgang mit Minderheiteninteressen und Konflikten fehlen. Valide Indikatoren für diese Themen, anwendbar in grossangelegten quantitativen Untersuchungen, in denen eine Vielzahl von Gemeinden verglichen wird, sind keine vorhanden.

Um einen vertieften Einblick in diese Bereiche der lokalen Demokratie zu erhalten, wurden drei Fallstudien in – nach europäischem Standard – äus-

erst kleinen Gemeinden durchgeführt. Das Ziel der Fallstudien war es, die politischen Prozesse in den Gemeinden durch die Identifizierung wichtiger politischer Akteure, ihrer gegenseitigen Positionen innerhalb des Systems, der in der Entscheidungsfindung verwendeten demokratischen Mechanismen und den zur Erreichung und Verbesserung der Systemleistung eingesetzten Mitteln zu untersuchen. Die Ergebnisse der Untersuchung wurden im Hinblick auf die Theorie der Grösseneffekte auf die Demokratie interpretiert, mit speziellem Fokus auf den Aspekten Partizipation, Accountability, Repräsentation und Systemkapazität. Das Ziel der Fokussierung auf drei kleine Gemeinden besteht nicht darin, zwischen ihnen zu vergleichen, sondern Gemeinsamkeiten zu identifizieren, die ähnliches demokratisches Potential besitzen und aufgrund der begrenzten Grösse mit ähnlichen Herausforderungen verbunden sind.

In allen drei ausgewählten Gemeinden wurde im Frühjahr 2014 eine Reihe von halbstrukturierten Interviews mit wichtigen RepräsentantInnen des politischen und öffentlichen Lebens (vor allem Mitglieder der Gemeinderäte, andere politische Amtsträger, Vorsitzende lokaler Vereine und Unternehmer) durchgeführt. Insgesamt wurden 22 Interviews aufgezeichnet und transkribiert. Zusätzlich wurden geschriebene Dokumente zum lokalen politischen Leben gesammelt (Gemeinde-Newsletter, Informationsbroschüren) und in jeder Gemeinde wurde eine Gemeindeversammlung besucht.

Alle drei untersuchten Gemeinden liegen im Kanton Aargau und haben zwischen 750 und 1500 Einwohner. Sie befinden sich an oder ausserhalb der Grenzen von Agglomerationen und können als ländliche Gemeinden bezeichnet werden, obwohl die Vorherrschaft der Landwirtschaft der Vergangenheit angehört und sich alle drei in den vergangenen Jahrzehnten zu Pendlerdörfern entwickelt haben. Wirtschaftlich befinden sich die drei Gemeinden nahe am kantonalen Durchschnitt: Die grösste der drei Gemeinden liegt in Bezug auf Steuereinnahmen knapp über, die anderen beiden knapp unter dem Durchschnitt. Aus Gründen der Anonymität wurden die Namen der Gemeinden im weiteren Text geändert.

D. Politik und Demokratie in drei kleinen Aargauer Dörfern

1. Politische Akteure und ihre Umgebung

1.1 Gemeinderat

Der Gemeinderat ist das exekutive politische Organ in den Gemeinden des Kantons Aargau. Als direkt gewählte politische Repräsentanten der lokalen Gemeinschaft sind Gemeinderatsmitglieder die wichtigsten lokalen politischen Akteure. In allen drei Gemeinden besteht der Gemeinderat aus fünf Personen. Aufgrund des traditionell geltenden Milizprinzips arbeitet keines der Mitglieder als Berufspolitiker. Alle Mitglieder engagieren sich entweder neben ihrem regulären Job in der Politik oder sie sind im Ruhestand. Die drei kommunalen Exekutiven sind in Bezug auf Alter, Beruf und ihre Beziehung zur Gemeinde heterogen zusammengesetzt. Die meisten Politiker sind Mitglieder lokaler Vereine (nicht aber ihre Präsidenten) während dem nur eine Minderheit (6 von 15) einer Partei angehört. Parteimitglieder dominieren den Gemeinderat von Erstdorf (3 von 5), in den anderen beiden Gemeinden stellen Personen ohne Parteizugehörigkeit die Mehrheit.

In allen drei Gemeinden ist es relativ schwierig, Gemeinderäte zu rekrutieren. Die Rekrutierung ist in Erstdorf aufgrund des relativ gut entwickelten lokalen Parteiensystems am wenigsten problematisch. Im Gegensatz dazu ist in Zweitdorf (gar keine lokalen Parteien) und in Drittdorf (nur eine aktive politische Partei) die Rekrutierung ziemlich kompliziert und hängt von aktiven Kampagnen der Exekutive (Drittdorf) oder den informellen Bemühungen einzelner Gemeinderäte, des Gemeindegemeindeführers oder von lokalen Vereinen (Zweitdorf) ab. Das spezifische Wesen der Rekrutierung von Kandidaten wird durch den Ausdruck «sich selbst verfügbar machen» illustriert, der von den Interviewten in Bezug auf die politische Kandidatur gebraucht wird: Sie wird also nicht als aktive Anstrengung um die Übernahme eines Postens, sondern als passiver Akt der Erfüllung der Anliegen anderer verstanden. Die folgende Aussage eines Gemeinderats ist typisch für diese Haltung:

Ich bin das dritte Jahr im Gemeinderat, wurde zweimal angefragt, eine Kollegin hat den Rücktritt angekündigt und hat gefragt, ob ich Interesse hätte. Da ich bereits vorher in der Schulpflege gearbeitet habe und mich sehr für das Dorf interessiere, habe ich mir das überlegt und habe zugesagt. Ich habe keine aktive Wahlpolitik betrieben, ich gehe davon aus, entweder mögen mich die Leute und sie wählen mich, oder nicht (Gemeinderat Drittdorf).

Die Rollen der Gemeinderäte werden in den drei Gemeinden nicht eindeutig festgelegt. Sie werden stattdessen weitgehend vom persönlichen Stil und der jeweiligen Situation bestimmt. Unklarheiten umgeben die Frage, ob Gemeinderäte ausschliesslich strategische Funktionen übernehmen oder inwieweit sie auch in die Umsetzung einbezogen werden. In der Darstellung der Interviewten ergab sich ein Widerspruch zwischen ihrer allgemeinen Rollenauffassung und ihrer tatsächlichen Tätigkeit im Gemeinderat. Generell glaubten sie, dass die Rolle eines Politikers (d.h. des Gemeinderats) strategischer Natur ist: Sie sollen verantwortlich für die strategische Entscheidungsfindung sein, während dem die lokale Verwaltung Informationen für strategische Entscheidungen sammelt und sie umsetzt. Diese allgemeine Auffassung der Rolle von Exekutivmitgliedern wurde typischerweise von den interviewten Gemeindegliedern vertreten:

Also, der Gemeinderat leitet die Gemeinde strategisch und ich operativ... Das kommt auch sehr stark auf den Charakter des Gemeindeglieders an. Es gibt welche, die freuen sich, wenn die Gemeinderäte auch operativ tätig sind, weil es auch eine grosse Entlastung sein kann, ich hingegen lehne das grundsätzlich ab, weil durch das, dass jeder jeden kennt, wäre eine Gleichbehandlung nicht sichergestellt und da jeder in das Amt gewählt werden kann, also keine Sachkompetenzen haben muss, ist auch nicht sichergestellt, dass er welche mitbringen wird. ... Also ich bin ganz klar der Meinung, operativ machen Gemeinderäte bei mir nichts (Gemeindeglieders Drittdorf).

Trotz dieser klaren Aussage waren Gemeinderäte effektiv auch in bedeutender Weise in der Implementierung und bei operationellen Aufgaben involviert. Das für soziale Angelegenheiten verantwortliche Gemeinderatsmitglied in Erstdorf ist ein Beispiel für eine hohe Beteiligung in der Implementationsphase. Er arbeitet mit einzelnen Sozialhilfeempfängern, organisiert Anlässe für Senioren und verhandelt mit lokalen Vereinen über ihre Einbindung ins Gemeinschaftsleben. Der Gemeinderat mit Zuständigkeit Infrastruktur in Drittdorf überprüft hingegen regelmässig den Zustand der lokalen Infrastrukturanlagen oder verhandelt mit Anwohnern, die von öffentlichen Arbeiten betroffen sind. Die meisten der befragten Gemeinderäte nehmen ihre Einbindung in die Implementierung eher positiv wahr und rechtfertigen sie auf zwei Arten. Erstens sei die lokale Verwaltung zu klein, um alle Implementierungsaufgaben abdecken zu können. Dieses Argument bezieht sich auf die kommunalen Kapazitäten: die Beteiligung von gewählten Politikern in der Implementierung ist gerechtfertigt, da so die ansonsten geringen administrativen und operativen Kapazitäten erhöht werden können. Ein anderes Argument bezieht sich auf die Legitimität: die direkte Teilhabe

von gewählten Politikern im Implementierungsprozess kann zur Legitimierung dieses Prozesses in der Gemeinde beitragen, v.a. wenn die Gemeinde mit Personen verhandelt, die von der Entwicklung der lokalen Infrastruktur betroffen sind.

In jedem Fall wird die Beteiligung gewählter Politiker bei der Umsetzung auch durch die Art der lokalen politischen Agenda bestimmt. Die meisten politischen Entscheidungen in den Gemeinden beziehen sich auf die Umsetzungsphase des politischen Prozesses, die natürlich weitgehend von operativen Leistungen abhängig ist. Das ist der Grund, warum sich gewählte Politiker in dieser Art politischer Arbeit engagieren. Es ist dann wenig überraschend, dass sie persönlich vor Ort Bauarbeiten kontrollieren, sich an der Lösung der Situation von Sozialhilfeempfängern beteiligen oder mit Baugeschäftstellern verhandeln.

1.2 Verwaltungspersonal

Alle untersuchten Gemeinden verfügen nur über wenig Verwaltungspersonal, was zu einer begrenzten Aufteilung administrativer Arbeiten führt. Ein vollzeitbeschäftigter Gemeindeglieders ist in allen drei Gemeinden das zentrale Mitglied der Verwaltung. Ausserdem beschäftigen Erstdorf und Zweitdorf auch einen Buchhalter und zwei weitere Teilzeitangestellte. Drittdorf beschäftigt hingegen nur zwei Verwaltungsangestellte. Alle drei Gemeinden haben zudem ein kleines Team von Technikern, welche für den öffentlichen Raum, Infrastruktur und Anlagenwartung verantwortlich sind. Aufgrund der begrenzten personellen Ressourcen gibt es grosse Überschneidungen zwischen den Funktionen und Stellenbeschreibungen der einzelnen Verwaltungsangestellten. Dies kann am Beispiel der kleinsten untersuchten Gemeinde Drittdorf aufgezeigt werden, in der beide Verwaltungsangestellte gleichermaßen für die Gemeindeverwaltung, Finanzverwaltung und das Zivilstandsamt zuständig sind. Die drei Gemeinden unterscheiden sich – abhängig von der Anzahl externalisierter Funktionen – bezüglich Ausmass, in welchem Funktionen durch ihr Verwaltungspersonal abgedeckt werden. Während dem die Verwaltung in Drittdorf nur für die drei oben genannten Funktionen verantwortlich ist, führt Zweitdorf auch das Bau- und Sozialamt. Erstdorf externalisiert das Bauamt und Funktionen im Bereich Soziales, aber betreibt die lokale Steuerbehörde eigenständig. Dank der Auslagerung einiger Funktionen und einer limitierten Agenda in gewissen Bereichen, sind die drei Gemeinden in der Lage, ihr Verwaltungspersonal klein zu halten.

Der Gemeindeglieders nimmt eine zentrale Rolle in der lokalen Verwaltung ein, weil er für die Gemeindebehörde verantwortlich ist. In dieser

Behörde unterstützt er die Arbeit des Gemeinderats durch die Vorbereitung von Informationen und Beratung. Zudem ist der Gemeindeschreiber ein wichtiger Mediator zwischen Bürgern und Politikern, da er während den Bürozeiten auf dem Gemeindeamt erreichbar ist; im Gegensatz zu den Politikern, die ihre öffentlichen Mandate als Zweitjob ausüben und daher in der Regel seltener verfügbar sind. Folglich führt der Gemeindeschreiber jeweils erste Abklärungen zu den Anfragen und Begehren der Einwohner durch, wählt aus, ob sie den Gemeinderäten vorgelegt werden und ob sie in das Ressort eines bestimmten Mitglieds fallen oder durch die Verwaltung selber erledigt werden können. Der Einfluss des Gemeindeschreibers hängt ab von seiner Beziehung zu den gewählten Politikern und seiner Eigeninitiative. Einer der Gemeindeschreiber bereitete sogar die öffentlichen Reden der Politiker in der Gemeinde vor. Gemeindeschreiber spielen oft eine wichtige Rolle im Agenda-Setting indem sie dem Exekutivgremium Fragen von Mitgliedern der Gemeinschaft oder externen Institutionen (v.a. auf kantonaler Ebene) vorlegen. Ihre Rechtskenntnisse berechtigten sie auch dazu, die Übereinstimmung der Beschlüsse des Gemeinderats mit den bestehenden Gesetzen und Vorschriften zu überprüfen. Einer der Befragten bezeichnete ihre Rolle explizit als "das Gewissen des Gemeinderats".

1.3 Lokale Parteien, Vereine und Interessengruppen

Interessengruppen, die zu mehr oder weniger spezifischen Policies arbeiten, gehören normalerweise zu den politischen Akteuren in demokratischen politischen Systemen. In den untersuchten Gemeinden gibt es drei Typen von Interessengruppen. Erstens gibt es lokal organisierte Parteien, wenn auch nicht in allen Gemeinden. Erstdorf verfügt über ein relativ gut entwickeltes Parteiensystem, mit Ortsgruppen der meisten wichtigen Schweizer Parteien: *Schweizerische Volkspartei (SVP)*, *FDP. Die Liberalen (FDP)*, *Sozialdemokratische Partei (SP)* und *Grüne Partei*. In Zweitdorf gibt es keine lokalen Parteisektionen und in Drittdorf lediglich eine Sektion der SVP. Nur in Erstdorf nehmen lokal organisierte politische Parteien eine wesentliche Rolle im politischen Prozess ein, mit FDP- und SP-Vertretern im Gemeinderat. Allerdings bringen diese Parteien keine neuen Themen auf die politische Agenda und versuchen nicht, bestimmte Policies über ihre Gemeinderatsmitglieder durchzudrücken. Im Gegensatz dazu betonen diese Mitglieder ihre Unabhängigkeit von der Parteileitung:

Ich glaube, hier am Tisch (...) habe ich viele Entscheide gefällt entgegen meiner Mutterpartei, weil ich einfach finde, es muss jetzt so funktionieren in einer Gemeinde. Natürlich hat man die Sozialdemokratische Grundhaltung, die pflegt

man sicher, aber das hat nicht einen grossen Einfluss (Mitglied des Gemeinderats Erstdorf)

Politische Parteien in Erstdorf bilden eher eine Plattform für die Diskussion von anstehenden lokalen politischen Projekten. In ihren Sitzungen sprechen die Gemeinderäte und manchmal auch andere kommunale Beamte und informieren über Fragen, die auf der Agenda des Entscheidungsprozesses in der Gemeinde anstehen. Mit anderen Worten: Parteien bieten zusätzliche Möglichkeiten für die politische Teilhabe, indem sie die Debatte anregen. In einigen Fällen formulieren sie auch ihre Positionen für in der Entscheidungsfindung anstehende Fragen. Insgesamt wird die Rolle politischer Parteien in den drei Gemeinden aus zwei Gründen als ziemlich unwichtig wahrgenommen: Die Gruppe ihrer Mitglieder ist begrenzt und nur wenige Probleme auf der Agenda können mit ihrer politischen Ideologie verbunden werden. Die typischen politischen Konfliktlinien, welche die Ideologien politischer Parteien massgeblich definieren, sind bei lokalen politischen Themen nur selten offensichtlich. Darüber hinaus gibt es in den untersuchten Gemeinden keine echten lokalen politischen Parteien, die ihr Programm mit ausdrücklichem Verweis auf lokale Themen formulieren.

Es gibt eine Reihe von lokalen Vereinen in allen untersuchten Gemeinden: 12 in Erstdorf, 22 in Zweitdorf und 10 in Drittdorf. Zu den aktivsten und populärsten gehören verschiedene Sport- und Musikvereine mit Dutzenden Mitgliedern. Im Gegensatz zu politischen Parteien verpflichten sich lokale Vereine nicht auf eine gemeinsame politische Ideologie. Es gibt jedoch drei Hauptgründe, warum sie als relevante Interessengruppen im politischen Leben der Gemeinden betrachtet werden müssen, welche auf spezifische lokale Interessen hinarbeiten. Erstens finden ihre Aktivitäten in der lokalen Gemeinschaft statt und unterliegen als solche der Regulierung und Koordination auf kommunaler Ebene. Zweitens sind sie als regelmässige Nutzer auf die lokale Infrastruktur angewiesen, welche durch die Gemeinde zur Verfügung gestellt wird (Mehrzweck- und Sporthallen). Drittens prägen sie wesentlich die lokale Identität, indem sie an lokalen Festen auftreten oder die Gemeinde an regionalen Anlässen und Wettbewerben vertreten. Aus diesen Gründen arbeiten sie eng mit der lokalen politischen Führung zusammen und werden als wichtige Partner angesehen, die offizielle Unterstützung verdienen. Einige bedeutende Vereine sind in der Lage, eine grosse Anzahl Mitglieder zu mobilisieren — eine machtvolle Methode, um die individuellen Entscheidungen von Gemeindeversammlungen zu beeinflussen. Auf jeden Fall sind die lokalen Vereine potentiell mächtige Interessengruppen. Allerdings unterscheiden sich die Befragten in jeder Gemeinde in ihrer Ansicht darüber, wie

oft und wie effektiv die Vereine ihre politische Macht nutzen. Einige glauben, dass Vereine in der Lage sind, was auch immer sie wollen durchzusetzen:

Ich meine, ein Turnverein ist eine Rieseninteressengruppe und ein Turnverein hat ein Gewicht, das man nicht unterschätzen darf. Eine Feuerwehr, eine Rieseninteressegruppe. Wenn eine Feuerwehr etwas will, dann ist es keine Frage, das bekommen sie (Mitglied des Gemeinderates Zweitdorf).

Andere bezeichnen politische Aktivitäten der Vereine als sporadisch, und argumentieren, dass es nur wenige Fragen gibt, die für sie relevant genug sind, um sich als organisierte Gruppe von Bürgerinnen zu mobilisieren:

Ich meine nicht [dass die Vereine viel Einfluss nehmen]. Weil auch in der Diskussion spüre ich nichts. Es ist nicht so, dass jemand sagt, ja aber der Turnverein ist bestimmt dagegen, da müssen wir aufpassen. Solche Äusserungen kommen nicht, weil wie gesagt, es gibt wenig Entscheide, wo alle Vereinsmitglieder sich einig wären, weil auch in den Vereinen gibt es die unterschiedlichsten Menschen, die sind sich auch nicht einig, was politisch jetzt richtig oder falsch ist (Mitglied des Gemeinderats Drittdorf).

Lokale Vereine sind in der Regel an Investitionen in Gemeindefanlagen interessiert, die sie nutzen (vor allem Sportplätze und Turnhallen) sowie an ad hoc Unterstützung für ihre Tätigkeiten (z.B. ein Zuschuss für neue Uniformen). Sobald die Gemeinde im Begriff ist, über solche Themen zu entscheiden, können diese Vereine zwar eine grosse Anzahl Mitglieder mobilisieren, um Entscheidungen zu ihren Gunsten zu beeinflussen. Bei anderen Fragen sind sie jedoch nicht stark in die Politik involviert. Generell sind ihre politischen Aktivitäten nur episodisch. Eine höhere Politisierung der lokalen Vereine wird von den lokalen Akteuren eher negativ wahrgenommen. Um Konflikte zu vermeiden, scheuen Vertreter der Vereine vor öffentlichen politischen Aussagen zurück, auch wenn ihre Vereine bei gewissen Gelegenheiten bestimmte Eigeninteressen verfolgen. Sie wollen nicht als dem Rest der Gemeinde entgegenstehend erscheinen.

Wir arbeiten sehr eng mit der Gemeinde zusammen, wir haben viele Anlässe, die wir mit der Gemeinde organisieren, wenn wir die Turnhalle benutzen brauchen wir ein Bewilligungsgesuch, wir sind auch auf den Goodwill der Gemeinde angewiesen, wir bekommen auch jährlich Beiträge von der Gemeinde, und dann ist das meiner Meinung nach nicht fair, wenn wir radikal gegen diese Gemeinde schiessen. Wir müssen nicht einverstanden sein, wir können auch dagegen stimmen, aber [...] ich persönlich finde, es ist nicht richtig, weil wir eigentlich im selben Boot sitzen, ... Und ich denke, wenn die aktiven Vereine

beginnen Politik zu betreiben, dann ist das nicht gut für den Dorfgeist (Vereinsvertreter Zweitdorf).

Die dritte Kategorie von Interessengruppen besteht aus ad hoc bzw. lose organisierten Gruppen. Sie werden als Reaktion auf bestimmte lokale Situationen mit dem Ziel, einzelne Policies durchzubringen, gegründet. Ad hoc Interessengruppen entstehen selten, einmal alle paar Jahre, als Ausnahmeerscheinung des politischen Lebens. Beispiele solcher Gruppen in den untersuchten Gemeinden reichen von Befürwortern von Schulmahlzeiten und Kinderbetreuung nach der Schule (Zweitdorf), über Gegner einer geplanten Kiesgrube (Drittdorf) oder der Immobilienentwicklung auf zentralen Plätzen (Zweitdorf) bis zu Befürwortern von Geschwindigkeitsbeschränkungen auf bestimmten Strassen (Erstdorf). Wie lokale Vereine versuchen ad hoc Gruppen ihre Ziele in der Regel durch die Mobilisierung von Mitbürgern an der Gemeindeversammlung zu erreichen. Ihre Mobilisierungsbemühungen stützen sich gelegentlich auf lokale Plakatkampagnen, basieren meist aber nur auf informellen Gesprächen und Überzeugungsarbeit unter Freunden und Nachbarn. Die dicht vernetzten sozialen Gruppierungen in kleinen Gemeinden bilden ein ideales Umfeld für diesen Typ der Mobilisierung und verleihen den populärsten Gemeindefmitgliedern bzw. denjenigen mit den grössten sozialen Netzwerken einen Vorteil. Dieser Vorteil wird in der Regel von Menschen, die in der Gemeinde geboren oder vor langer Zeit dort ansiedelten genossen; für Zuzügler ist es hingegen schwieriger, ihre Mitbürger zu mobilisieren.

1.4 Die Gemeindeversammlung

Formell ist die Gemeindeversammlung die wichtigste politische Körperschaft der untersuchten Gemeinden. Versammlungen finden zweimal pro Jahr statt und stimmen ab über Fragen, die von dem Gemeinderat oder von Versammlungsteilnehmern direkt eingereicht wurden. In allen drei Gemeinden wird die Gemeindeversammlung nicht nur als politische Aktivität, sondern auch als gesellschaftliches Ereignis wahrgenommen, was vielleicht für einige Einheimische eine zusätzliche Motivation zur Teilnahme ist. Nach der Versammlung, wohnen die Bürger von Erstdorf und Drittdorf einem informellen Buffet bei und in Zweitdorf wird eine nahegelegene Wirtschaft besucht.

Gleichwohl ist die Beteiligung an Gemeindeversammlungen üblicherweise gering (ca. 10 % der Wahlberechtigten bzw. einige dutzend Teilnehmer) und die Teilnehmer sind nicht repräsentativ für die gesamte Bevölkerung. Männer mittleren Alters sind stark überrepräsentiert und Einheimische

beteiligen sich eher als Zuzügler. Die Zusammensetzung der Teilnehmer ist über die Zeit relativ stabil, und alle untersuchten Gemeinden haben eine Gruppe von mehreren Dutzend aktiven Bürgern, die regelmässig beiwohnen. Im Gegensatz dazu nimmt eine überwiegende Mehrheit der Bürger nie oder sehr selten teil. Von Zeit zu Zeit befinden sich Punkte auf der Agenda, die lebhaftere Diskussionen auslösen oder für lokale Interessengruppen besonders relevant sind. Bei solchen Gelegenheiten verändern sich Grösse und Zusammensetzung der Versammlung, da sich zu den üblichen Gruppen von Teilnehmern Dutzende ad hoc mobilisierte Bürger hinzugesellen.

Formell besteht die Hauptfunktion der Gemeindeversammlung darin, Entscheidungen über Gemeindeangelegenheiten zu treffen. In der Praxis können Versammlungen auch dazu dienen, die Bürger an der unmittelbaren Diskussion über öffentliche Angelegenheiten oder am Informationsaustausch mit dem Gemeinderat zu beteiligen. Allerdings gab es während den untersuchten Versammlungen nur begrenzte Möglichkeiten für öffentliche Diskussionen. In den während der Datenerhebung besuchten Versammlungen wurden Diskussionen einzelner Punkte auf der Agenda praktisch immer vermieden. In wenigen Fällen kommentierten Bürger einige Punkte, was aber nie zu einer umfassenderen Debatte zwischen Bürgern oder Bürgern und dem Gemeinderat führte. Die derart niedrige Diskussionsbereitschaft kann teilweise mit den wenig kontroversen Themen auf der Agenda begründet werden. Gemäss den Angaben der Befragten neigen kontroversere Fragen tendenziell zu lebhafteren Diskussionen. Allerdings betrachten die Befragten die Gemeindeversammlung nicht als ideale Plattform, um öffentliche Debatten zu führen, da nur ein begrenzter Raum für den Meinungsaustausch zwischen Teilnehmern vorhanden ist: Es hat zu viele Teilnehmer, die Themen auf der Agenda werden nicht in kleinen Gruppen vordiskutiert und Diskussionen werden nicht moderiert. Selbst wenn kontroverse Themen besprochen werden und die Bürger eine Vielzahl von Meinungen äussern, bleiben die verschiedenen Beiträge isoliert, da wenig Raum für Beratungen und die Suche nach Kompromissen besteht:

F: Wird viel diskutiert bei den Gemeindeversammlungen?

A: Eher nicht, es werden die Traktanden vorgetragen und dann wird abgestimmt. Es gibt schon sehr viele die aufstehen, (...) aber eine Diskussion findet da nicht statt. Das ist einfach eine Präsentation der eigenen Meinung. Die Diskussion findet vorher statt, in den Vereinen, im Restaurant und zu Hause. (Mitglied des Gemeinderats Zweitdorf).

Die Kommunikation zwischen Bürgern und Gemeinderäten ist hingegen besser im Rahmen der Gemeindeversammlungen. Gemeinderäte betrachten

die Versammlungen als eine einfache Möglichkeit, sich über vorläufige Positionen der Leute zu geplanten Policies zu informieren. In den Worten eines Befragten helfen Gemeindeversammlungen darin «die Stimmung in der Bevölkerung zu erfassen». In der Praxis nutzen Gemeinderäte diese Gelegenheit, sobald neue Themen auf die Agenda gesetzt werden sollen, um Trends in der öffentlichen Meinung zu ermitteln. Gleichzeitig nutzen Gemeinderäte die Versammlung, um über ihre politischen Pläne zu informieren. Bürger nützen die Möglichkeit nicht nur, um ihre Meinung bezüglich bestimmter Themen auf der Agenda kundzutun, sondern auch um einen Eindruck davon zu erhalten, was ihre gewählten Repräsentanten tun und denken. Gewählte Politiker präsentieren ihre Berichte zu verschiedenen Themen auf der Agenda: von solchen in der Planungsphase, bei denen Bürger Projektentwürfe annehmen oder verwerfen können bis hin zu solchen in der Schlussphase, wo Bürger bloss noch beschlossene Projekte kommentieren können. Solche Berichte bieten den Bürgern eine der wenigen Möglichkeiten, um ein Bild der Leistung der gewählten Politiker zu bekommen und diese zu bewerten. Die Gemeindeversammlung ist also eine wichtige Quelle für die Accountability der gewählten lokalen Vertreter, weil sie in der Versammlung ihre Vorhaben präsentieren, rechtfertigen und auf Fragen und Kommentare der Bürger persönlich antworten müssen:

F: Wie erhalten die Einwohner Informationen zur Beurteilung der Arbeit der Gemeinderäte?

A: Ein gutes Bild erhalten sie an der Gemeindeversammlung, wenn jetzt ein Gemeinderat ein Traktandum von seinem Resort vorstellen muss. Wie redet er, wie kommuniziert er, es ist nicht jeder gleich. ... Eigentlich bei der ersten Gemeindeversammlung sind mehr Leute, weil die wollen schauen, wie redet er, oder manchmal weiss man, wer das Traktandum hat und geht hin, und sagt, jetzt will ich den mal hören. ... Und es ist auch so, nach der Gemeindeversammlung gehen wir nicht gleich nach Hause, nachher gibt es immer ein Aperó, etwas kleines zu Essen, und da kann man sich mit dem Gemeinderat eins zu eins unterhalten. Manchmal geht es bis nach 12 Uhr. Dort bekommen Sie ein Bild. (Mitglied des Gemeinderates Erstdorf)

1.5 Lokale Öffentlichkeit

Ein wichtiger Teil des lokalen politischen Lebens findet jenseits der etablierten politischen Institutionen, an mehr oder weniger informellen Anlässen des Gemeinschaftslebens, statt: bei Unterhaltungen zwischen Nachbarn, in der «Beiz», im Laden um die Ecke etc. Die drei untersuchten Gemeinden bestehen je aus nur einigen Hundert Haushalten. Obwohl die Bevölkerungszahl in den drei Gemeinden nicht sehr stabil ist und alle in den letzten Jahren eine

positive Wanderungsbilanz aufweisen, kennen sich die Bewohner gegenseitig, und verhalten sich grösstenteils nicht anonym zueinander. In allen drei Gemeinden werden soziale Netzwerke dadurch bereichert, dass eine überwiegende Mehrheit der Einwohner aktiv in Vereinen engagiert ist. Somit scheint es gerechtfertigt zu sein, die drei Gemeinden als Gemeinden mit dichtem sozialem Netzwerk zu bezeichnen. Die Befragten zählten das Vorhandensein solcher dichter Netzwerke zu den Besonderheiten ihrer lokalen Gemeinschaft. Sie erwähnten auch zwei weitere, mehr oder weniger damit verbundene Eigenschaften: hohe Transparenz (aufkommende lokale Bedürfnisse und mögliche Probleme können ohne kostspielige bürokratische Überwachungssysteme identifiziert werden) und geringe Anonymität (begleitet von einem relativ hohen Niveau sozialer Kontrolle). Diese drei Aspekte der lokalen Gemeinschaft (Netzwerkdichte, Transparenz, geringe Anonymität) gestalten das lokale politische System auf verschiedene Arten. Zuallererst beeinflussen sie, wie die öffentliche Meinung gebildet wird — meistens über informelle Kommunikation zwischen Bürgern, die an verschiedenen Stellen stattfindet: innerhalb der politischen Institution der Gemeindeversammlung, in «Beizen» und an diversen Anlässen, die von Ortsleuten besucht werden.

Der Prozess der politischen Meinungsbildung bei informeller Kommunikation zwischen Bürgern ist ein Vorteil für diejenigen mit starken sozialen Bindungen. Gleichzeitig werden so die Muster politischer Mobilisierung in der Gemeinde gebildet. Die Menschen werden typischerweise über persönliche Überzeugungsarbeit von Verwandten, Bekannten oder anderen Vereinsmitglieder mobilisiert. Selten basieren die Mobilisierungsanstrengungen auf stärker formalisierten Kampagnenaktivitäten, bei denen Flyer, Plakate etc. zum Einsatz kommen. Die dichten sozialen Netzwerke erhöhen das Potential informeller, persönlicher Kommunikation als billiges und effektives Mittel zur Mobilisierung, was individuelles Engagement an Stelle von intensiver Kampagnenführung erfordert.

Auch Gemeinderäte sind Teil der dichten sozialen Netzwerke in den untersuchten Gemeinden, wodurch die Nutzung direkter informeller Kontakte zwischen ihnen und den Bürgern möglich wird. Menschen halten an und sprechen mit Politikern auf der Strasse, sie telefonieren und diskutieren mit ihnen während der diversen Ortsanlässe. Diese direkten Kontakte schaffen Möglichkeiten für eine einfache informelle Teilnahme oder in anderen Worten: sie senken die Kosten der Bürger, Politiker zu kontaktieren und mit ihnen ins Gespräch zu kommen. Darüber hinaus verringert der einfache Kontakt zwischen Politikern und Bürgern die Transaktionskosten bei Verhandlungen komplexer Sachlagen: Beispielsweise wenn es nötig ist, Details eines

Bauvorhabens auszuhandeln, bevor die Baugenehmigung erteilt wird, oder das Einverständnis der betroffenen Grundstückseigentümer zu erhalten, bevor die öffentlichen Arbeiten an einem Projekt von der Gemeinde organisiert werden.

Die gewählten Politiker, mit denen ich gesprochen habe, erachteten Transparenz der Gemeinde als Faktor, der eine durchwegs responsive Politik ermöglicht. Sie argumentierten, dass detailliertes Wissen über die Gemeinschaft und/oder der einfache Zugang zu notwendigen Informationen helfe, Entscheidungen zu fällen, von denen wann immer möglich die Gemeinschaft als Ganzes und nicht nur bestimmte Teile profitieren.

Die geringe Anonymität in den Gemeinden ist der Grund für zusätzliche Besonderheiten des politischen Systems, insbesondere in Bezug auf politische Themen, die Einzelpersonen betreffen. Die Tatsache, dass Ortsleute sich gegenseitig kennen, macht sie weniger anonym gegenüber den Gemeinderäten und Verwaltungsangestellten. Dadurch basieren Entscheidungen über Einzelpersonen (z.B. Steuererhebung, Baugenehmigungen oder Sozialhilfe) und ihre Anwendung nicht nur auf formalen bürokratischen Instrumenten, sondern auch auf weiteren Informationen über diese Personen. Das Fehlen der Anonymität kann einerseits die Effizienz steigern (Befragte nannten das Beispiel geringerer Steuerhinterziehung). Andererseits besteht aber auch die Gefahr erhöhter sozialer Exklusion und Ausgrenzung marginaler und/oder verarmter Gruppen (indem sie vor Sozialhilfeanträgen zurückschrecken).

2. Normative Aspekte der Demokratie

2.1 *Politische Partizipation*

Die politischen Systeme aller drei Gemeinden scheinen ziemlich zugänglich zu sein, da sie eine Fülle von Möglichkeiten zur Partizipation zu relativ niedrigen Kosten bieten. Zu den offensichtlichsten Partizipationsmöglichkeiten gehört die regelmässige Teilnahme an Gemeindeversammlungen. Teilnehmende Bürger sind dort nicht nur in der Lage abzustimmen, sondern sie stehen den lokalen politischen Repräsentanten gegenüber und können Fragen an sie richten. Möglichkeiten zu einer vertieften Beteiligung existieren im komplexen System von Beratungs- und Kontrollkommissionen des Gemeinderats. Neben ständigen Kommissionen verfügen die untersuchten Gemeinden auch über verschiedene ad hoc Kommissionen um aktuelle Themen angehen zu können (Bedarfsanalyse bei der Schulsanierung, Zielsetzung beim Bauprojekt Turnhalle etc.). Angesichts der begrenzten personellen Ressourcen der Gemeinden werden nur wenige Bewerber abgelehnt, und genügend Be-

werber zu finden ist ziemlich schwierig. Die Kommissionen erfüllen zwei wichtige Funktionen: Sie können die Kapazität des politischen Systems durch zusätzliches, oft qualifiziertes Personal (z.B. Ingenieure oder Ökonomen) verbessern und die Legitimität der Entscheidungen durch Einbeziehung aller Beteiligten erhöhen.

In Erstdorf wird die politische Partizipation durch die Organisationsanstrengungen einer Reihe lokaler Sektionen politischer Parteien gefördert. Wo politische Parteien schwächer sind oder ganz fehlen, wird diese Funktion teilweise, aber nicht komplett, von lokalen Vereinen erfüllt. Die Vereine in den untersuchten Gemeinden engagieren sich in der Regel nur dann am lokalen politischen Leben, wenn ihre Tätigkeiten wesentlich von einer potenziellen Entscheidung betroffen sind. Ihre politischen Aktivitäten sind normalerweise auf die Mobilisierung ihrer Mitglieder beschränkt, und umfassen nur selten Aktionen wie öffentliche Reden oder Kampagnen.

Der Zugang der Menschen zum lokalen politischen System wird zudem durch die oben genannte Möglichkeit einfacher direkter Kontakte zwischen Exekutivmitgliedern und Bürgern (organisiert und unorganisiert) gefördert. Partizipation als Folge solcher direkten Kontakte begrenzt sich normalerweise auf einfache Fragen und den Informationsaustausch. Trotzdem wird sie von Politikern und Bürgern aufgrund ihrer einfachen Zugänglichkeit und ihrem unbürokratischen Wesen sehr geschätzt. Die Zugänglichkeit des politischen Systems wird zusätzlich durch die relativ geringen individuellen Partizipationskosten erhöht, die aus dem spezifischen Wesen lokaler politischer Themen resultieren. Die meisten politischen Aktivitäten in den untersuchten Gemeinden beziehen sich auf die Umsetzungsphase der verschiedenen politischen Projekte. Die strategische Entscheidungsfindung und Formulierung abstrakter Policies ist viel weniger wichtig. Bedeutsame politische Partizipation ist folglich nicht vom Studium komplexer Unterlagen abhängig. Eine überwiegende Mehrheit der Bevölkerung muss sich nicht intensiv vorbereiten, um Fragen zur Ausstattung von Turnhallen oder zum Standort von Abfalleimern beantworten zu können. Natürlich gibt es noch andere politische Fragen mit potentiell wichtigen Auswirkungen auf die Lebensqualität in der Gemeinde, die komplexer sind und sich der öffentlichen Diskussion eher entziehen (z.B. die Organisation der Sozialfürsorge in der Gemeinde oder die Auslagerung gewisser Aufgaben an gemeinsame Unternehmen mit Nachbargemeinden). Solche Fragen werden seltener diskutiert, weil sie komplexer und schwieriger zu verstehen sind als der Alltag in der Gemeinde. Einige Befragte sind der Auffassung, dass die Zuständigkeit für solche Fragen an Gemeinderatsmitglieder delegiert werden sollte:

Manchmal gibt es schon Sachen, da ich merke, das versteht der Bürger, der nicht ganz nah an der Sache ist, gar nicht. Es gibt sehr viele Sachen welche wir an die Gemeindeversammlung tragen, Satzungen, usw. (...) und das sehe ich manchmal nicht ein. Da sollten wir die Kompetenz haben diese Entscheidungen zu treffen. Wo ich auch merke, das versteht niemand. Ich spreche vor 100 Leuten und das versteht niemand... (Mitglied des Gemeinderats Erstdorf)

Das Partizipationsniveau variiert stark nach Bevölkerungsgruppe. In allen drei untersuchten Gemeinden gibt es einen aktiven Kern einiger Dutzend Bürger, die langfristig partizipieren, regelmässig Gemeindeversammlungen besuchen und kommunale Fragen diskutieren. Die meisten anderen Bürger partizipieren in Abhängigkeit ihres Interesses am Thema. Allerdings verfolgen auch diese Personen die lokale Politik und sind leicht zu mobilisieren, wenn ein Thema Betroffenheit auslöst. Das hohe Niveau der Zugänglichkeit des Systems wird auch von diesen gelegentlich am politischen Leben teilnehmenden Bürgern geschätzt.

Gemeindeversammlungen als wichtigste Institutionen direkter Demokratie auf lokaler Ebene geben den Bürgern einen starken Einfluss auf politische Entscheidungen. Der Prozess der Partizipation und seine Auswirkungen können in einen weiteren Zusammenhang eingeordnet werden. In der Theorie der partizipativen Demokratie werden konsensuelle oder deliberative Diskussionsformen als ein zentraler Vorteil gut organisierter partizipativer politischer Prozesse aufgefasst. Einige Studien (Kübler und Rochat, 2009) identifizieren die Qualität politischer Diskussionen als einen der stärksten Faktoren zur Erhöhung der Legitimität von Gemeindeversammlungen. Indes zeigt die vorliegende Untersuchung, dass in den untersuchten Gemeinden weder Gemeindeversammlungen, noch informelle Kontakte zwischen Bürgern und politischen Repräsentanten ideale Institutionen für die Organisation offener politischer Diskussionen und wirksamer deliberativer Prozesse sind. Dieses Ziel kann besser bei den politischen Diskussionen an sogenannten Orientierungsveranstaltungen erreicht werden, die im Planungsstadium komplexer politischer Projekte stattfinden. Orientierungsveranstaltungen dienen dazu, Bürger zu informieren und Diskussionen über solche Projekte zu lancieren. Obwohl keine verbindlichen Entscheidungen getroffen werden, spielt eine Orientierungsveranstaltung eine wichtige Rolle bei der Entwicklung der öffentlichen Debatte:

Bei einem schwierigen Geschäft machen wir vor der Gemeinde eine Orientierungsveranstaltung. Da laden wir ein und orientieren, worum es genau geht und da kommen auch z.B. Experte dazu, (...) man kann da noch intensiver informieren und die Gründe nochmals darlegen und das ist dann so, immer noch

keine Entscheidung, aber es kann sein, dass aufgrund dieser Diskussion, dass vielleicht ein Antrag gestellt wird und noch etwas gemacht wird, die Gruppe ist auch bisschen kleiner, es ist nicht so offiziell, da sind die Leute auch eher bereit zu diskutieren (...) Das ist eine wichtige Sache. (Mitglied des Gemeinderates Zweitdorf)

In der Zeit zwischen Orientierungsveranstaltung und regulärer Gemeindeversammlung erhalten Bürger die Möglichkeit, ihre eigene Meinung zu bilden. Aufgrund der Abwesenheit rechtlicher Grundlagen liegt die Ansetzung von Orientierungsveranstaltungen im Ermessen des Gemeinderats, weshalb es grosse Unterschiede bezüglich ihrer Häufigkeit zwischen den drei Gemeinden gibt. Neben institutionalisierten öffentlichen Diskussionen an Orientierungsveranstaltungen existieren in den untersuchten Gemeinden auch informelle Treffpunkte für die Herausbildung einer Debatte über Gemeindeangelegenheiten, insbesondere in lokalen Wirtschaften oder an Vereinsanlässen. Lokale Einwohner mit ausgeprägten informellen Beziehungen in der Gemeinde, die intensiver am lokalen öffentlichen Leben teilnehmen, sind in der Regel stärker in die öffentliche Meinungsbildung involviert als Menschen am Rande des öffentlichen Lebens.

2.2 *Accountability*

Die politische Kommunikation und Wege, sie zu optimieren sind Schlüsselthemen der interviewten Gemeinderatsmitglieder. Eine offene und transparente Vorbereitung politischer Entscheidungen wird als grundlegendes Qualitätsmerkmal der Regierung und Verwaltung auf lokaler Ebene angesehen. Der Schwerpunkt auf der Kommunikation zwischen Exekutive und Wählern ist nicht bloss auf die allgemeine Präferenz für politische Transparenz zurückzuführen, sondern er gründet auch auf der wichtigen Rolle direktdemokratischer Elemente innerhalb der politischen Systeme von Schweizer Gemeinden. Offenheit und eine hohe Bekanntheit werden als Grundvoraussetzungen für die Legitimität jeder geplanten politischen Entscheidung erachtet und sind folglich wichtige Faktoren, die ihre Fähigkeit an der Gemeindeversammlung zu bestehen, bestimmen.

Die untersuchten Gemeinden verwenden verschiedene Kommunikationskanäle zwischen Bürgern und Gemeinderäten. Jede Gemeinde verfügt über eine Website mit wichtigen Informationen und publiziert offizielle Ankündigungen in ausgewählten Regionalzeitungen; zwei Gemeinden geben einen eigenen Newsletter heraus. Diese Medien garantieren ein grundlegendes Bewusstsein für Veranstaltungen in der Gemeinde. Besser geeignet für ausführliche Informationen über laufende oder anstehende Themen auf der

kommunalen Agenda sind Broschüren, die veröffentlicht und zwei Mal jährlich, vor jeder Gemeindeversammlung, an die lokalen Haushalte verteilt werden.

Diese Broschüren erläutern jeden Punkt auf der Agenda und beschreiben die Position der Exekutive. Umfangreiche Informationen zu grösseren Projekten werden an den oben genannten Orientierungsveranstaltungen präsentiert. In der Kommunikation mit den einzelnen Bürgern versuchen Gemeinderäte auf alle Kommentare zu antworten, vorzugsweise schriftlich. Der Zugang zu Informationen wird schliesslich durch die Tatsache verbessert, dass die politischen Vertreter leicht für informelle Kommunikation verfügbar sind. Wenn Gemeinderatsmitglieder beabsichtigen, ein Projekt durchzubringen und dabei Widerstand erwarten oder nicht sicher sind, ob das Projekt von der gesamten Gemeinde unterstützt wird, dann wird die politische Kommunikation strategischer. Unter solchen Umständen beruft der Gemeindepräsident von Erstdorf, wo ein relativ gut entwickeltes lokales Parteiensystem besteht, ein Treffen mit Vertretern der politischen Parteien ein und versucht, ihre Unterstützung für das Projekt zu gewinnen. Ähnlich werden Projekte in Zweitdorf mit Vertretern lokaler Vereine vorverhandelt. Mangelnde Kommunikation oder schwierige Vorverhandlungen gelten als die wichtigsten Gründe, warum manche Projekte von der Gemeindeversammlung abgelehnt werden. Dies kann am Beispiel der Regionalisierung der Feuerwehr in Erstdorf veranschaulicht werden:

Selbstverständlich haben Feuerwehrleute das Gefühl gehabt, die Feuerwehr muss im Dorf bleiben, die kann sonst nicht rechtzeitig vor Ort sein. Und die Gemeinde hat gemerkt, dass die Feuerwehr eine grössere Infrastruktur braucht und das hätte Sinn gemacht, sie mit einer anderen Gemeinde zusammenschliessen (...) Ich glaube, der Gemeinderat, der das vorbereitet hat, hatte keine Führungserfahrungen und wenig Feingefühl. (...) Dort hätten wir Meilensteine setzen müssen, wir hätten uns näher beim Feuerwehrchor bewegen müssen, aber wir haben gelernt daraus, wir hatten dann 4 Jahre Pause und unser Gemeindepräsident hat das Geschäft selber übernommen, hat eng begleitet und überzeugt und beim 2. mal ist es gut gegangen. Erstaunlicherweise sind dann die Exponenten, die dagegen waren, sind jetzt auch übergetreten. Die haben es eingesehen. (Gemeindeschreiber Erstdorf)

Ähnlich wie bei den Vorverhandlungen zwingen Gemeindeversammlungen die Gemeinderatsmitglieder dazu, ihre politischen Pläne vor einer grossen Gruppe von Anwohnern zu rechtfertigen. Es wird erwartet, dass sie für die bevorzugte Option eintreten. Somit gibt es eine Vielzahl von Kom-

munikationskanälen zwischen Bürgern und Exekutivmitgliedern und diese Kanäle werden häufig verwendet.

Ein weiterer Aspekt der Accountability besteht in der Möglichkeit der Bürger, die Arbeit ihrer politischen Repräsentanten zu überwachen und zu sanktionieren. In den untersuchten Gemeinden sind diese Möglichkeiten eher problematisch. Generell wird der Monitoring-Prozess häufig durch Besonderheiten der lokalen politischen Agenda vereinfacht: die meisten Themen beeinflussen den Alltag in der Gemeinde umgehend, wodurch die Verbindung zwischen der Arbeit politischer Repräsentanten und den Outcomes relativ offensichtlich wird. Bürger besitzen genügend Informationen über Policy Outcomes wie die Qualität von Gemeindestrassen, das Funktionieren der lokalen Infrastruktur oder die Sauberkeit in öffentlichen Bereichen – Outcomes, die den Kern der lokalen politischen Agenda ausmachen. Bei komplexeren Themen müssen sich Bürger jedoch auf Informationen der Exekutive verlassen und haben keine einfache Möglichkeit die Richtigkeit zu überprüfen. Keiner der Interviewpartner verdächtigt den Gemeinderat, Informationen zurückzuhalten oder zu manipulieren. Aufgrund des Fehlens einer politischen Opposition und unabhängiger lokalen Medien haben die Bürger aber nur einen begrenzten Zugang zu Gegenargumenten. Einerseits gibt es eine gegenseitige Kontrolle: eine gewählte Finanzkommission überwacht die öffentlichen Ausgaben in jeder Gemeinde und Bürger haben das Recht, auf alle Dokumente der Exekutive zuzugreifen. Andererseits können lokale Bürger nur sporadisch die Möglichkeit wahrnehmen, Dokumente im Detail zu studieren; die meisten Leute verfügen über begrenzte Mittel, um offizielle Informationen und die Aussagen der Gemeinderäte zu verifizieren.

Die Sanktionierung politischer Vertreter ist der problematischste Aspekt der Accountability in den untersuchten Gemeinden. Wahlen stellen den klassischen Sanktionsmechanismus in demokratischen Systemen dar: Wähler können bisherige Amtsinhaber durch ihre Abwahl bestrafen oder mit der Wiederwahl belohnen. In den drei Gemeinden besteht diese Art der elektoralen Sanktionierung bloss in der Theorie und wird in der Praxis nie verwendet. Dies liegt am begrenzten elektoralen Wettbewerb und der Gepflogenheit, dass politische Parteien erst dann eigene Kandidaten aufstellen, wenn Amtsinhaber nicht mehr antreten. Faktisch beseitigt dies den elektoralen Wettbewerb zwischen Amtsinhabern und alternativen Kandidaten und verhindert somit, dass Wähler Gemeinderatsmitglieder bei Wahlen sanktionieren können, wenn sie nicht mit ihrer/seiner Leistung zufrieden sind. Das Problem wird dadurch verstärkt, dass der Gemeinderat als Kollegium angesehen wird: Es wird erwartet, dass Gemeinderäte öffentlich die kollektiven Entscheidun-

gen des Gremiums kommunizieren, nicht ihre individuelle Position zu einem Thema.

In den untersuchten Gemeinden wird diese Kommunikationsbeschränkung als ein wichtiges Mittel zur Erhaltung interner politischer Integrität und die gelegentliche Nichteinhaltung als negativ angesehen. Das Fehlen der öffentlichen (und normalerweise auch privaten) Kommunikation individueller politischer Ansichten von Exekutivmitgliedern grenzt jedoch die Möglichkeiten der Sanktionierung einzelner politischer Vertreter bei Wahlen radikal ein. Im politischen Leben der Gemeinschaft bleibt jede Meinungsverschiedenheit im Gemeinderat vor der Öffentlichkeit verborgen.

2.3 *Interessenrepräsentation*

Die Vorstellung einer ausgewogenen Vertretung konkurrierender Ideenströme, die in einem politischen System vorhanden sind, bildet eine der Grundlagen des demokratischen Pluralismus. Allerdings distanzieren sich die lokalen Repräsentanten, mit denen ich gesprochen habe, eher von der Idee, die Interessen und Prioritäten bestimmter Teile der Bevölkerung zu vertreten. Sie erachteten ihr politisches Amt als Commitment, die Interessen der Gemeinschaft als Ganzes zu repräsentieren. In pluralistischen Demokratien wird Repräsentation hauptsächlich über politische Parteien mit konkurrierenden Ideologien, mit denen sich Wähler identifizieren können, erreicht. Die Repräsentation durch politische Parteien ist in den untersuchten Gemeinden jedoch ziemlich begrenzt. Von 15 Gemeinderäten gehören nur 6 einer politischen Partei an, die übrigen sind parteilos. Ausserdem wollen Gemeinderäte explizit ihr Amt nicht als Verpflichtung gegenüber bestimmten Interessengruppen oder Parteien in der Gemeinde sehen. Trotz der persönlichen Einbindung in Vereinsaktivitäten als normale Mitglieder (nicht als Vereinspräsidenten) geben Exekutivmitglieder an, bei ihren Entscheidungen keine bestimmten Vereine oder Bevölkerungsgruppen zu bevorzugen. Dennoch fanden es die interviewten Vereinspräsidenten vorteilhaft, eines ihrer Mitglieder im Gemeinderat zu haben. Sie gingen davon aus, dass ein Vereinsmitglied, das für den Gemeinderat kandidiert, auf die Wahlunterstützung anderer Mitglieder zählen kann. Somit kann die Annahme, dass Vereinsinteressen durch die Mitgliedschaft im Gemeinderat vertreten sind, nicht abgelehnt werden. Allerdings würde es sich dabei eher um eine indirekte Form der Unterstützung handeln, basierend auf der allgemeinen Vorstellung, dass alle Vereine für die Gemeinschaft wichtig sind. Die gezielte Bevorzugung eines Vereins gegenüber anderen scheint sehr unwahrscheinlich. Gleichzeitig ist es nicht immer leicht, aktive Vereinsmitglieder für die Exekutive zu ge-

winnen, da sie relativ stark mit Freiwilligenarbeit für den Verein ausgelastet sind und Interessenkonflikte vermeiden möchten. Dies kann am Beispiel des Konflikts in Bezug auf eine neue Sporthalle in Zweitdorf aufgezeigt werden. Eine neue Turnhalle ist für Mitglieder der lokalen Sportvereine sehr wünschenswert, weil die bestehende Turnhalle ihre Anforderungen nicht erfüllt. Trotz Kandidatenmangel für den Gemeinderat und dem wiederholten Aufruf «sich selbst verfügbar zu machen», war keiner der Vertreter der Sportvereine dafür bereit. Der aktuelle Gemeindepräsident ist zwar Mitglied eines Sportvereins, wenn auch nicht mehr aktiv, stellte sich aber gegen eine neue Turnhalle, da sie eine immense Belastung für das kommunale Budget darstellt. Letztendlich besteht nur eine schwache Beziehung zwischen der Wahl in den Gemeinderat und der Repräsentation der Interessen von Sportvereinen oder anderen Interessengruppen.

Die Gemeinderäte präsentieren ihre Auffassung der Amtsausübung als Commitment zur Vertretung der gesamten Gemeinschaft auf zwei verschiedenen Ebenen. Erstens vertreten sie die Interessen der Gemeinden im Umgang mit anderen öffentlichen Verwaltungen, insbesondere auf der Kantons-ebene. Eine Reihe von Bereichen der «Multi-Level Governance» ist anfällig für Konflikte zwischen kommunalen und kantonalen Interessen, z.B. Bebauungspläne, Bildung oder Umwelt- und Denkmalschutz. Noch wichtiger ist, zweitens, dass diese lokalen politischen Vertreter die Interessen und Meinungen des gesamten Spektrums der lokalen Bevölkerung aggregieren, nach einem gemeinsamen Nenner suchen und die Interessen auf der Dringlichkeitsskala gegeneinander abwägen. Aufgrund der Klarheit und Transparenz in kleinen Gemeinden erachten sie es als relativ einfach, die Interessen des gesamten Spektrums zusammenzufassen. Dennoch ist die Interessenaggregation manchmal verzerrt. Politische Vertreter befinden sich in den dichten lokalen sozialen Netzwerken, in denen Kontakte aber ungleichmässig verteilt sind. Ihre Wahrnehmung der lokalen Bedürfnisse kann leicht durch ihr unmittelbares soziales Umfeld geprägt werden und Einstellungen und Meinungen von Randgruppen systematisch vernachlässigen. Ähnlich wie bei den Beteiligungsmustern, kann auch bei den Mustern der politischen Repräsentation erwartet werden, dass jene Einwohner, die am stärksten ins Gemeinschaftsleben involviert sind und die meisten sozialen Bindungen mit anderen Bürgern haben, gewissermassen begünstigt werden. Diese Eigenschaften treffen mit grosser Wahrscheinlichkeit auf die aktivsten Mitglieder der lokalen Vereine zu.

Was zu einer ausgewogeneren Vertretung der divergierenden Interessen beiträgt, ist die Aufteilung der Zuständigkeiten für die verschiedenen Politik-

bereiche zwischen den Gemeinderatsmitgliedern. Mitglieder, die einen bestimmten Politikbereich in ihrem Ressort haben, stehen eher in Kontakt zu den Bürgern, auf welche bestimmte Policies abzielen und sind daher besser in der Lage, deren Ansichten im Gemeinderat zu vertreten. Die Existenz politischer Ressorts wie Soziales, Bildung, Gesundheitswesen oder Vereinsaktivitäten kann die politische Vertretung bestimmter Bevölkerungsgruppen erleichtern.

2.4 Systemkapazität

Alle drei Gemeinden verfügen mit zwei bis drei Angestellten über äusserst begrenzte personelle Ressourcen für die lokale Verwaltung. Innerhalb dieser begrenzten administrativen Kapazitäten können gewisse Aufgaben wahrgenommen, andere müssen externalisiert werden. Die Delegation administrativer Funktionen nimmt verschiedene Formen an. Üblich ist die Zusammenarbeit mit anderen Gemeinden in der Region bei gewissen Verwaltungsaufgaben. Im Kanton Aargau ist die Regionalisierung für gewisse Aufgaben obligatorisch (Zivilstandsamt), für andere freiwillig. Erstdorf regionalisiert Bauamt und Sozialfürsorge, Zweitdorf die Steuerbehörde und Drittdorf alle drei Aufgaben. Die Regionalisierung impliziert keinen vollständigen Transfer der Zuständigkeiten an andere Gemeinden oder regionale Organisationen, weil diese Körperschaften formell nur beauftragt sind, die Unterlagen vorzubereiten, während dem die endgültigen Verwaltungsentscheidungen (z.B. Baugenehmigungen erteilen oder Sozialhilfe gewähren) der Exekutive der jeweiligen Gemeinde vorbehalten sind. Allerdings sind diese Entscheidungen der Exekutive mehr oder weniger formell. Eine andere Form der Delegation tritt auf, wenn eine besondere kommunale Kommission eingesetzt und mit bestimmten administrativen Aufgaben betraut wird. Auf diese Weise unterstützt Zweitdorf das lokale Bauamt. Bei komplexen Baugenehmigungsverfahren werden in Zweitdorf Verwaltungsaufgaben sogar an ein privates Unternehmen übertragen.

Die untersuchten Gemeinden können nur einen Teil ihrer Dienstleistungen eigenständig erbringen. Alle drei Gemeinden können die grundlegende Wartung des öffentlichen Raums und von kommunalen Einrichtungen sicherstellen. Erstdorf und Zweitdorf gewährleisten die Grundschulbildung und Drittdorfs günstige Lage ermöglicht eine eigene Wasserversorgung. Weitere Dienstleistungen werden in Kooperation mit Nachbargemeinden oder regionalen Verbänden angeboten (z.B. örtliche Polizei, Kläranlagen, Feuerwehr, höhere Bildung, soziale Dienste und Altenpflege). Einige Dienste werden in Zusammenarbeit mit der Privatwirtschaft (Abfallentsorgung) zur

Verfügung gestellt. Generell ist jede Gemeinde frei in der Wahl des Dienstleistungsanbieters. Für bestimmte Dienstleistungen besteht die Auswahlfreiheit nur formell, weil es nur einen einzigen Anbieter in diesem Bereich gibt (Wasserversorgung und Abfallentsorgung). Andernorts können die Gemeinden aktiv auswählen und den Anbieter je nach Lage wechseln. Beispielsweise bezieht Erstdorf, nach ein paar Jahren in einem Regionalverband für lokale Polizei, diese Dienstleistung nun von einer nahe gelegenen Gemeinde mit eigenem Polizeikorps. Ebenso hat Drittdorf den Regionalverband für Sozialfürsorge verlassen und die Aufgaben einer nahe gelegenen Stadt übertragen. Solche Vorgänge des «vergleichenden Einkaufens» auf dem Dienstleistungsmarkt weisen darauf hin, dass Gemeinden die Fähigkeit besitzen, die Service-Qualität zu überwachen und die ihnen zur Verfügung stehenden Möglichkeiten nutzen, um für eine Veränderung der Dienstleistungserbringung zu sorgen.

Die Auslagerung administrativer Aufgaben und Dienstleistungen wird allgemein geschätzt und keiner der Interviewten erachtet sie als Problem. Zu den Nachteilen der Auslagerung zählen die Befragten die grössere geografische Distanz der Bürger zu den Behörden. Jedoch wird argumentiert, dass im digitalen Zeitalter der persönliche Kontakt zu Behörden eine Ausnahme darstellt und die Nachteile einer grösseren Distanz durch die Vorteile einer höheren Professionalisierung kompensiert werden. Die Delegation von Verwaltungsentscheidungen wurde auch in Bezug auf die Legitimität nicht problematisiert: Erstens gibt es in der Regel sowieso nur wenig Raum für lokale Einflüsse, weil solche Entscheidungen überwiegend auf kantonalen Bestimmungen beruhen. Zweitens müssen alle Entscheidungen formell weiterhin vom Gemeinderat genehmigt werden.

Bei der Bewertung der kommunalen Systemkapazitäten bezüglich effektiver politischer Entscheidungsfindung müssen die oben genannten Merkmale der lokalen Demokratie, namentlich Repräsentation und Responsivität (Ausmass der politischen Vertretung der Interessen von verschiedenen Bevölkerungsgruppen und der gesamten Gemeinschaft) berücksichtigt werden. Wie oben ausgeführt, glauben die Interviewpartner, dass die lokalen politischen Vertreter in einer guten Position sind, um die grundlegenden Bedürfnisse der Gemeinschaft als Ganzes zu ermitteln. Die Transparenz der Gemeinde, die engen Beziehungen zwischen Bürgern und politischen Vertretern sowie der aktive Gebrauch der lokalen Kommunikationskanäle bilden ein gutes Umfeld für diese politischen Vertreter, um lokale Bedürfnisse identifizieren und Ziele definieren zu können. Andererseits kann die ungleiche Dichte der sozialen Beziehungen zu einer schwachen Position bestimmter

Interessengruppen innerhalb der öffentlichen Debatte und wenig Respekt für ihre Bedürfnisse im Policy-Making führen. Aufgrund des Wesens politischer Fragen in den untersuchten Gemeinden wird die effiziente Umsetzung politischer Entscheidungen üblicherweise nicht problematisiert. Da sich die meisten politischen Entscheidungen auf sehr spezifische Situationen und nicht auf allgemeine Strategien beziehen, betrifft Effizienz die Fähigkeit, ein Bauprojekt fertigzustellen, einen öffentlichen Anlass zu organisieren oder eine bestimmte Dienstleistung im Einklang mit den Standards zu erbringen. Die Befragten argumentierten, dass in ihren Gemeinden keine Probleme mit dieser Art der Implementierung bestehen. Die Kapazität der Gemeindeexekutive wird durch den Gemeindeschreiber als ausgewiesenem Fachmann unterstützt. Folglich wird die Effizienz des lokalen Regierens massgeblich durch die Qualität der Zusammenarbeit und das Vertrauen zwischen Gemeinderat und Gemeindeschreiber bestimmt.

E. Schlussfolgerungen

Extrem kleine politische Systeme wie es sie in Gemeinden mit wenigen hundert Einwohnern gibt, sind in entwickelten demokratischen Ländern eher die Ausnahme, und die darin stattfindenden politischen Prozesse werden von der Politikwissenschaft bisher nur selten untersucht. Angesichts des Trends zu Fusionen nimmt die Anzahl kleiner Gemeinden in Europa langfristig ab. Gleichzeitig besteht in der Politikwissenschaft kein Konsens darüber, ob kleine Gemeinden weniger existenzfähig sind oder über begrenzte Kapazitäten verfügen, um den gegenwärtigen Herausforderungen der Lokalpolitik demokratisch und effizient zu begegnen. Lebhaftige Diskussionen über Effekte der Grösse auf Demokratiequalität und Kapazität von Gemeinden gehen weiter, konzentrieren sich aber vor allem auf Grösseneffekte in städtischen Gebieten, und nicht in ländlichen Gebieten mit zerstreuter Siedlungsstruktur. Das Hauptziel der vorliegenden Untersuchung bestand darin, eine Reihe von Annahmen zu Zusammenhängen zwischen Demokratiequalität, Kapazität und Grösse anhand von Fallstudien zu sehr kleinen politischen Systemen – den drei ausgewählten Schweizer Gemeinden mit wenigen hundert Einwohner – zu erforschen. Ich habe die politischen Institutionen und Prozesse in den Gemeinden durch die Linse von drei demokratischen Qualitäten untersucht: Partizipation, Accountability und Repräsentation – sowie mit einem Fokus auf die Systemkapazität. Für Partizipation besteht die wichtigste Erkenntnis aus den Fallstudien darin, dass die politischen Institutionen der drei Gemeinden äusserst zugänglich sind. Trotz dieser Tatsache nimmt nur eine kleine Anzahl von Bürgern regelmässig am politischen Leben der Gemein-

schaft teil. Andererseits werden zusätzliche Bürger in die partizipativen Prozesse involviert, wenn politische Fragen eine Spaltung der Gemeinde verursachen oder sie für ihr Funktionieren von grosser Bedeutung sind. Quantitative Studien zu den Effekten der Grösse auf die lokale politische Partizipation zielen darauf ab zu messen, wie oft sich Menschen an partizipativen Tätigkeiten in Gemeinden unterschiedlicher Grösse engagieren, basierend auf der impliziten normativen Annahme, dass die Qualität des demokratischen Prozesses mit zunehmender Häufigkeit der Partizipation steigt. Solche Annahmen können zu oberflächlich sein, weil die Häufigkeit der Partizipation eher die Anzahl konfliktgeladener Themen und nicht die Qualität der Demokratie erfasst. Im Gegensatz dazu kann die institutionelle Zugänglichkeit des Systems, die eine intensivere Partizipation bei Bedarf ermöglicht, aber nicht zum Regelfall macht, als ein hoch relevanter Indikator für die Demokratiequalität betrachtet werden.

Die Accountability politischer Vertreter basiert auf der Verfügbarkeit von Kommunikationskanälen zwischen Bürgern und den Gemeinderäten. In den untersuchten Gemeinden trägt die begrenzte Komplexität politischer Prozesse und die Konkretheit der Entscheidungen zur Fähigkeit der Bürger bei, die Leistung der Gemeinderäte zu beurteilen. Elemente direkter Demokratie motivieren politische Vertreter, eine intensive Kommunikation mit den Bürgern zu pflegen und jede politische Massnahme zu rechtfertigen. Gewisse Institutionen wie unabhängige Medien oder eine aktive Opposition, die eine demokratische Kontrolle des politischen Prozesses ermöglichen, fehlen in den untersuchten Gemeinden. Eine weitere Schwäche ist die begrenzte Sanktionsmöglichkeit von Politikern: Wegen Kandidatenmangel werden Amtsinhaber fast immer wiedergewählt und das elektorale Feedback ist wirkungslos. Solche Sanktionen werden zusätzlich erschwert durch das Prinzip der kollektiven Verantwortung für Entscheidungen des Gemeinderats, womit den Leuten Informationen über die unterschiedlichen Einstellungen der einzelnen Politiker fehlen.

Der politische Prozess in den untersuchten Gemeinden befindet sich nicht im Einklang mit dem liberalen Modell der repräsentativen Demokratie, nach dem angenommen wird, dass die verschiedenen Interessengruppen durch ihre gewählten Vertreter um den Einfluss auf die Entscheidungsfindung konkurrieren. In gewisser Weise untermauert diese Tatsache Newtons (1982) Sorge über die Unterrepräsentation von Randgruppen und die Unterdrückung von abweichenden politischen Meinungen in kleinen Gemeinden. In zwei der drei untersuchten Gemeinden gibt es kein ausgeprägtes Parteiensystem und die organisierten Interessengruppen sind ziemlich schwach. An-

dererseits sind die Bedürfnisse der verschiedenen Gruppen von Anwohnern gut sichtbar und werden von den Akteuren im politischen Prozess verfolgt, weil die Gemeinde in der Grösse begrenzt ist, die Bürger durch ein Netzwerk von informellen Kontakten verbunden sind, und nicht zuletzt weil die Zuständigkeiten zwischen den Gemeinderäten aufgeteilt werden. Zudem wird die lokale politische Agenda von Themen dominiert, die für die gesamte Gemeinde und nicht nur bestimmte Interessengruppen relevant sind. Bedürfnisse und Interessen der Ortsbewohner sind sicherlich nicht völlig homogen, aber in vielen politischen Fragen können allgemein geteilte Bedürfnisse identifiziert werden. Eine der Stärken des politischen Prozesses der untersuchten Gemeinden ist somit die Leichtigkeit, Responsivität basierend auf einem öffentlichen Konsens zu erreichen.

Administrative und politische Kapazitäten werden von den befragten Akteuren nicht als zentrale Probleme wahrgenommen. Die Fähigkeit der Gemeinden, ihre Aufgaben im Rahmen des Schweizerischen Föderalismus zu erfüllen, scheint angesichts einer Vielzahl von Möglichkeiten zur Delegation von Zuständigkeiten an andere Organisationen, der professionellen Unterstützung der Exekutive durch den Gemeinbeschreiber und des relativ einfachen Prozesses der Politik-Implementierung ausreichend zu sein.

Insgesamt stellen die untersuchten Gemeinden existenzfähige und demokratisch funktionelle Systeme dar. Ich konnte keine grundlegenden Mängel feststellen, wie sie in einigen theoretischen Prämissen in der Debatte über Grösse und Demokratie impliziert sind: weder im Hinblick auf Machtkonzentration, Politikmüdigkeit, Marginalisierung von sozialen Gruppen oder fehlende Transparenz des politischen Prozesses, noch in Bezug auf eine unzureichende Fähigkeit effektiver Regierung und Verwaltung. Andererseits bestätigt die Analyse auch nicht, dass in solchen kleinen Gemeinden automatisch eine erhöhte Qualität der Deliberation öffentlicher Fragen und eine intensive Beteiligung aller Bürger besteht. Das Ausmass von Partizipationsmöglichkeiten und Deliberation wird hauptsächlich durch die Bereitschaft des Gemeinderats bestimmt, solche Möglichkeiten zu schaffen. Diese Aussage bedeutet jedoch nicht, dass die Grösse keine Auswirkungen auf die Demokratiequalität hat. Die Merkmale lokaler Gemeinschaften, die aus ihrer begrenzten Grösse und ihrer relativ hohen Kohäsion resultieren, machen die Verwendung solcher Möglichkeiten wirksam.

Literaturverzeichnis

- Adams, B. (2004). Public meetings and the democratic process. *Public Administration Review*, 64(1), 43–54.
- Bailey, S. J. (2001). Cities and services: A post-welfarist analysis. In R. Pad-dison (Hrsg.), *Handbook of Urban Studies* (S. 336–350). London: Sage.
- Dahl, R. A., & Tufte, E. R. (1973). *Size and Democracy*. Stanford: Stanford University Press.
- Denk, T. (2012). Size and Political Support on the Local Level in Sweden. *Local Government Studies*, 38(6), 777–793.
- Denters, B. (2002). Size and political trust: evidence from Denmark, the Netherlands, Norway, and the United Kingdom. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 793–812.
- Dollery, B. (2010). Are there Tensions between Democracy and Efficiency in Local Government? A Conceptual Note on the Structural Reform Debate. *Urban Policy and Research*, 28(1), 117–123.
- Ferejohn, J. (1999). Accountability and authority: toward a theory of political accountability. In A. Przeworski et al. (Hrsg.), *Democracy, accountability, and representation* (S. 131–154). Cambridge: Cambridge University Press.
- Fishkin, J. S. (1991). *Democracy and deliberation: New directions for democratic reform*. New Haven: Yale University Press.
- Geser, H. (1997). *Zwischen Aufgabenzuwachs und Autonomieverlust: Neue Selbstbehauptungsstrategien der Gemeinden im Zeitalter "vertikaler Politikverflechtung"*. Schweizer Gemeindestudien.
- Geser, H. (2002). Die Gemeinden in der Schweiz. In U. Klöti et al. (Hrsg.), *Handbuch der Schweizer Politik* (S. 421–468). Zürich: NZZ Verlag.
- Geser, H. (2007). *Die kommunale Milizverwaltung: Zukunfts- oder Auslaufmodell*. Zürich: Soziologisches Institut der Universität Zürich.
- Goldsmith, M., & Rose, L. (2002). Size and Democracy. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 791–792.
- Irvin, R. A., & Stansbury, J. (2004). Citizen participation in decision making: is it worth the effort? *Public administration review*, 64(1), 55–65.
- Karlsson, D. (2013). A Democracy of Scale. Size and Representative Democracy in Swedish Local Government. *Scandinavian Journal of Public Administration*, 17(1), 7–28.

- Kjaer, U., Hjelmar, U., & Leth Olsen, A. (2010). Municipal amalgamations and the democratic functioning of local councils: the case of the Danish 2007 structural reform. *Local government studies*, 36(4), 569–585.
- Kübler, D., & Rochat, P. (2009). Sind Gemeindeversammlungen noch zeitgemäss? Überlegungen anhand einer Umfrage im Kanton Zürich, *Statistik.info*, 15, 1–17.
- Ladner, A. (2011). *Wahlen in den Schweizer Gemeinden: Durchführung, Verlauf, Beteiligung und Ergebnisse 1988 – 2009* (Cahier de l'IDHEAP No. 263). Chavannes-Lausanne: IDHEAP.
- Ladner, A. (2002). Size and direct democracy at the local level: the case of Switzerland. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 813–828.
- Ladner, A. (2005). Switzerland: reforming small autonomous municipalities. In B. Denters & L. E. Rose (Hrsg.), *Comparing Local Governance. Trends and Developments* (S. 139–155). Basingstoke: Palgrave Macmillan.
- Ladner, A. (2010). Switzerland: subsidiarity, power-sharing, and direct democracy. In J. Loughlin et al. (Hrsg.), *The Oxford Handbook of Local and Regional Democracy in Europe* (S. 196–218). Oxford: Oxford University Press.
- Larsen, C. A. (2002). Municipal size and democracy: A critical analysis of the argument of proximity based on the case of Denmark. *Scandinavian Political Studies*, 25(4), 317–332.
- Lassen, D. D., & Serritzlew, S. (2011). Jurisdiction size and local democracy: Evidence on internal political efficacy from large-scale municipal reform. *American Political Science Review*, 105(2), 238–258.
- Lowndes, V., & Sullivan, H. (2008). How low can you go? Rationales and challenges for neighbourhood governance. *Public administration*, 86(1), 53–74.
- Michels, A., & de Graaf, L. (2010). Examining citizen participation: Local participatory policy making and democracy. *Local Government Studies*, 36(4), 477–491.
- Mouritzen, P. E., & Rose, L. E. (2009). *Size and local democracy: A summary of findings from Switzerland, Norway, Denmark and the Netherlands*. Paper presented at the IPSA World Congress, Santiago, Chile.

- Newton, K. (1982). Is Small Really so Beautiful? Is Big Really so Ugly? Size, Effectiveness and Democracy in Local Government. *Political studies*, 30(2), 190–206.
- Oliver, J. E. (2000). City size and civic involvement in metropolitan America. *American Political Science Review*, 94(2), 361–373.
- Page, E. C., & Goldsmith, M. J. F. (Hrsg.). (1987). *Central and Local Government Relations*. London, UK: Sage.
- Rose, L. (2002). Municipal size and local nonelectoral participation: findings from Denmark, the Netherlands, and Norway. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 20(6), 829–851.
- Ryšavý, D., & Bernard, J. (2013). Size and Local Democracy: the Case of Czech Municipal Representatives. *Local Government Studies*, 39(6), 833–852.
- Stoker, G. (2004). New localism, progressive politics and democracy. *The Political Quarterly*, 75(s1), 117–129.
- Swianiewicz, P. (2002). Size of Local Government, Local Democracy and Efficiency in Delivery of Local Services—International Context and Theoretical Framework. In P. Swianiewicz (Hrsg.), *Consolidation or Fragmentation? The Size of Local Governments in Central and Eastern Europe* (S. 1–30). Budapest: Open Society Institute.
- Swianiewicz, P. (Hrsg.). (2010). *Territorial consolidation reforms in Europe*. Budapest: Local Government and Public Service Reform Initiative, Open Society Institute.
- Verba, S., & Nie, N. H. (1972). *Participation in America: Political Democracy and Social Equality*. New York: Harper & Row.
- Yang, K., & Callahan, K. (2005). Assessing citizen involvement efforts by local governments. *Public Performance & Management Review*, 29(2), 191–216.

*Daniel Kübler, Philippe E. Rochat,
Philippe Koch und Nico van der Heiden*

Vertiefung der Demokratie? Warum Schweizer Gemeinden neue Formen der Bürgerbeteiligung einführen

A. Einleitung¹

Die politische Beteiligung der Bürgerinnen und Bürger in traditionellen demokratischen Prozessen ist in den letzten Jahrzehnten zurückgegangen. Besonders deutlich lässt sich dieser Trend an der Entwicklung der Beteiligung in Parlaments- und/oder Präsidentschaftswahlen ablesen. Weltweit ist die Wahlbeteiligung seit Mitte der 1980er Jahren stetig gesunken, besonders markant in den etablierten Demokratien (López Pintor und Gratschew, 2002). Auch die Schweiz ist von diesem Trend betroffen. Die Beteiligung an nationalen Wahlen hat seit den 1970er Jahren stark abgenommen und sich Mitte der 1990er Jahre auf einem vergleichsweise tiefen Niveau von rund 45 Prozent stabilisiert. Die gleiche Tendenz findet sich auch auf subnationaler Ebene, wo die Beteiligung an kantonalen und kommunalen Wahlen im gleichen Zeitraum ebenfalls zurückgegangen ist. Die Gründe für diesen Rückgang der politischen Beteiligung sind vielfältig und komplex. Aus demokratietheoretischer Sicht ist er jedenfalls als problematisch zu beurteilen. Demokratie beruht auf der aktiven Teilhabe der Bürgerinnen und Bürger an politischen Entscheidungen. Fehlt diese Grundvoraussetzung – aus welchen Gründen auch immer – ist die Legitimität der demokratischen Ordnung in Frage gestellt. Nicht von ungefähr sah der amerikanische Politologe Robert Dahl im Rückgang der politischen Beteiligung eine Gefahr für die Demokratie. Zwar hat die Demokratie als Herrschaftsform im Laufe des 20. Jahrhunderts weltweit immer mehr *Verbreitung* gefunden; aber gleichzeitig hat sie,

¹ Dieser Beitrag stützt sich auf Forschungsarbeiten, die an der Abteilung Allgemeine Demokratieforschung des Zentrums für Demokratie Aarau (ZDA) durchgeführt und aus Eigenmitteln finanziert worden sind. Die Autoren bedanken sich bei Patricia Buser, Frederic Häner und Mirjam Stutz für die wertvolle Mithilfe bei der Datenerhebung.