

Zeitschrift: Schweizerische Zeitschrift für Soziologie = Revue suisse de sociologie
= Swiss journal of sociology

Herausgeber: Schweizerische Gesellschaft für Soziologie

Band: 11 (1985)

Heft: 3

Artikel: Politisch-administrative Struktur-Differenzierung und
Kompetenzorganisation in mittelgrossen Schweizer Gemeinden

Autor: Geser, Hans

DOI: <https://doi.org/10.5169/seals-814961>

Nutzungsbedingungen

Die ETH-Bibliothek ist die Anbieterin der digitalisierten Zeitschriften auf E-Periodica. Sie besitzt keine Urheberrechte an den Zeitschriften und ist nicht verantwortlich für deren Inhalte. Die Rechte liegen in der Regel bei den Herausgebern beziehungsweise den externen Rechteinhabern. Das Veröffentlichen von Bildern in Print- und Online-Publikationen sowie auf Social Media-Kanälen oder Webseiten ist nur mit vorheriger Genehmigung der Rechteinhaber erlaubt. [Mehr erfahren](#)

Conditions d'utilisation

L'ETH Library est le fournisseur des revues numérisées. Elle ne détient aucun droit d'auteur sur les revues et n'est pas responsable de leur contenu. En règle générale, les droits sont détenus par les éditeurs ou les détenteurs de droits externes. La reproduction d'images dans des publications imprimées ou en ligne ainsi que sur des canaux de médias sociaux ou des sites web n'est autorisée qu'avec l'accord préalable des détenteurs des droits. [En savoir plus](#)

Terms of use

The ETH Library is the provider of the digitised journals. It does not own any copyrights to the journals and is not responsible for their content. The rights usually lie with the publishers or the external rights holders. Publishing images in print and online publications, as well as on social media channels or websites, is only permitted with the prior consent of the rights holders. [Find out more](#)

Download PDF: 12.01.2026

ETH-Bibliothek Zürich, E-Periodica, <https://www.e-periodica.ch>

POLITISCH-ADMINISTRATIVE STRUKTUR- DIFFERENZIERUNG UND KOMPETENZORGANISATION IN MITTELGROSSEN SCHWEIZER GEMEINDEN

Hans Geser

Institut für Soziologie der Universität Heidelberg
Sandgasse 9 - D - 6900 Heidelberg

1. Einleitung

Beim Entwickeln und Ueberprüfen allgemeiner Theorien der Politik und öffentlichen Verwaltung wird man wohl immer stark auf die Kommunalsoziologie angewiesen bleiben: weil Gemeinden dank grosser Anzahl und Heterogenität ihrer Kontextbedingungen sowie ihrer relativ leichten technischen Zugänglichkeit ein fast unerschöpfliches Reservoir für systematische komparative Forschungen darstellen, von denen man auf der Untersuchungsebene von Provinzen oder Nationen nur träumen kann.

Dieser methodische Vorteil wiegt auch dann noch schwer, wenn man zugesteht, dass der Hochgeneralisierung von gemeinde-soziologischen Regularitäten zu "allgemeinen Gesetzmässigkeiten politischer Systeme" dadurch Grenzen gesetzt sind, dass beispielsweise Nationen viel bevölkerungs- und flächenreicher sind und dank ihrer Kompetenzfülle vilefältige Aufgaben (z.B. in Militär- und Aussenpolitik) zu erfüllen haben, für die sich auf kommunaler Ebene keine Parallelen finden. Denn ungeachtet solcher Beschränkungen hat die Gemeindeforschung in den letzten 30 Jahren erstaunlich viel dazu beigetragen, grundlegende Konzepte wie z.B. "Machtstruktur", "politischer Einfluss", "Elitenherrschaft", oder "Pluralismus" schärfer zu differenzieren und Prozesse demokratischer und oligarchischer Entscheidungsfindung transparenter zu machen; und ebenso mag sie in Zukunft mithelfen, unser Wissen über Entstehungsbedingungen, Entwicklungsmuster und kontextuelle Determiniertheit politischer Vollzugsapparate zu erweitern: sofern man nur etwas stärker als in der Vergangenheit darauf achtet, neben den informellen Prozessen auch die formalen Organisationsstrukturen auf Behörde- und Verwaltungsebene zu ihrem Recht kommen zu lassen.

Die Schweizer Gemeinden scheinen für derartige Forschungsvorhaben besonders geeignet, weil sie trotz ihrer wachsenden

Verflechtung mit der Kantons- und Bundesebene relativ autonom konstituierte Gemeindewesen geblieben sind, die ein breites Spektrum sowohl politischer wie rein ausführender Probleme zu bewältigen haben und zu diesem Zweck ihre Binnenorganisation relativ selbständig gestalten können. Andererseits sorgt gerade ihre Einbindung in einen gemeinsamen staatlichen Rahmen dafür, dass sich ihre Vollzugsapparate in Termini derselben Grundbausteine (wie z.B. "Vorstand", "Präsident", "Beratungskommission" u.a.) charakterisieren lassen, und dass es leichter fällt, die kontextuellen Einflüsse auf die öffentliche Organisation von rein historisch und institutionell bedingten Unterschieden zu trennen.

Die nachfolgende empirische Analyse stützt sich auf eine mündliche Fragebogenerhebung, die im Herbst 1983 bei den Präsidenten und Schreibern von 219 mittelgrossen Deutschschweizer Gemeinden durchgeführt wurde. Das Hauptziel des vom Schweiz. Nationalfonds im Rahmen seines sechsten Forschungsprogramms ("Der aktive Bürger") geförderten Projekts (Nr. 4.442.0.81.06) bestand darin, milizartige und professionalisierte kommunale Vollzugsorganisationen hinsichtlich ihrer Struktur und Funktionsweise miteinander zu vergleichen. Aufgrund dieser Fragestellung war es notwendig, Gemeinden mit vollamtlichen Präsidenten, mit nicht rein ländlichem Charakter und gut ausgebauter Gewerbestruktur bevorzugt in die Stichprobe einzuschliessen. Charakteristisch für sie alle ist, dass sie ihre Vollzugsorganisation aus einer variablen Kombination von ehrenamtlich und vollamtlich tätigen Organen (bzw. Einzelrollen) konstituieren: und dass sie neben der blossen Expansion ihres Verwaltungsapparates deshalb noch mehrere andere Alternativen haben, um auf wandelnde Anforderungen nach politischer Partizipation oder administrativer Leistungskapazität zu reagieren. Der doppelte Unterschied zu früheren Untersuchungen mit vergleichbarer Fragestellung (vgl. z.B. Clark, 1968; Noell, 1974) liegt darin, dass

- sehr kleinformatige politische Gemeinwesen (zwischen 1000 und 20 000 Einwohnern) thematisiert werden, deren Vollzugsorganisationen einerseits sehr kontextabhängig sind und hohen Restriktionen demographischer und finanzieller Art unterliegen, andererseits aber – gewissermassen in einem noch undifferenzierten "Embryonalstadium" befindlich – für ganz verschiedene Entwicklungs- und Reorganisationsweisen offengeblieben sind;
- für ein überdurchschnittlich umfangreiches Sample von Einheiten ein differenzierter Datensatz mit hohem Auflösungsvermögen für formale und informelle Strukturelemente, Verfahrensprozesse und Verhaltensweisen zur Verfügung steht: so dass beispielsweise die so häufig thematisierten Einzelfragen

nach der kontextuellen Bedingtheit der Verwaltungsgrösse (Noell, 1974; Nolan, 1979), der der Kandidatenselektion (vgl. z.B. Prewitt, 1970) oder der Machtzentralisierung (Clark, 1968) in einem einheitlichen Zusammenhang behandelt *und* in einen weiteren Horizont zusätzlicher Problemstellungen eingliedert werden können.

Die vorliegende Arbeit beschränkt sich darauf, die formale öffentliche Organisation der Gemeinden unter dem *quantitativen Gesichtspunkt ihres Umfangs und Differenzierungsgrads* sowie unter dem *qualitativen Aspekt ihrer inneren Kompetenzordnung* miteinander zu vergleichen und die Frage zu klären, wie diese verschiedenen Strukturkomponenten einander wechselseitig bedingen sowie von exogenen Faktoren beeinflusst werden.

2. Vier Dimensionen politischer und administrativer Strukturdifferenzierung

Je nachdem, ob die strukturelle Ausdifferenzierung

- auf dem übergeordneten Niveau der *exekutiven Entscheidungsgremien* oder auf den unteren Ebenen *beratender und ausführender Instanzen* ansetzt,
- sich eher extensiv als *Vermehrung von Milizrollen* oder eher intensiv als *Prozess der Verberuflichung* vollzieht,

müssen vier voneinander unabhängige Wege zur Leistungssteigerung des kommunalen Vollzugsapparats unterschieden werden:

	"Extensive Differenzierung" (Addition von Milizrollen)	"Intensive Differenzierung" (Professionalisierung von Rollen)
Behördenebene	Vermehrung der Sitze im Gemeindevorstand (a)	Verberuflichung des Präsidentenamtes (b)
Ausführungsebene	Erweiterung des Kommissionswesens (c)	Ausbau der Berufsverwaltung (d)

a) Die *Zahl der Vorstandsmandate* lässt sich der von der im kantonalen Gesetz vorgeschriebenen Minimalzahl (drei der fünf) auf sieben, neun, elf oder noch mehr Sitze erweitern: sei es, um die ressortspezifische Vollzugsarbeit auf eine grössere Anzahl Köpfe zu verteilen, oder um zusätzlichen Parteien oder anderen Gruppierungen personelle Beteiligungsmöglichkeiten "auf Entscheidungsebene" zu verschaffen.

b) Durch eine *Verberuflichung exekutiver Positionen* lässt sich insbesondere das Element politischer Führung und administrativer Leitung verstärken und das durchschnittliche Erfahrungs- und Qualifikationsniveau der Amtsinhaber steigern: wobei sich dieser Professionalisierung aber in Gemeinden unserer Grössenklasse (abgesehen von wenigen Einzelfällen wie Olten oder Le Locle) auf die Position des Gemeindepräsidenten beschränkt.

c) Mit Hilfe zusätzlicher *ständiger Kommissionen* oder *temporärer Projektgruppen* lässt sich ein breiteres Spektrum spezialisierter Beratungs- und Beaufsichtigungsfunktionen (wie auch rein routinemässiger Verwaltungsarbeit) auf Milizrollen abstützen, die gleichzeitig der Befriedigung von politischen Partizipationsbedürfnissen *und* der Mobilisierung von spezialisiertem Sachverstand dienen können.

d) Durch eine *Erweiterung des Verwaltungspersonals* (über den auch bei Kleingemeinden üblichen Schreiber und Finanzverwalter hinaus) kann garantiert werden, dass sich Vorstandsmitglieder für politische Arbeit freisetzen und Chefbeamte von reiner Routinearbeit entlasten können und dass in vielen Vollzugsbereichen zuverlässig tätige, adäquat vorqualifizierte und permanent ansprech- und reaktionsbereite Organe zur Verfügung stehen.

Das funktionale Verhältnis zwischen diesen vier Komponenten ist unübersichtlich kompliziert: weil sich substitutive und komplementäre Beziehungen überkreuzen und wechselseitig neutralisieren können:

a) *Substitutive Beziehungen* bestehen insofern, als (wie z.B. im Fall der Schulpflege) hochaktivierte Milizgremien die Einstellung von Fachbeamten überflüssig machen, Chefbeamte die Behördenmitglieder soweit entlasten, dass der Vorstand klein und vollständig ehrenamtlich gehalten werden kann, oder ein Berufspräsident sämtliche Ressortfunktionen und administrativen Leitungskompetenzen auf sich kumuliert.

Natürlich sind derartige funktionale Äquivalenzen (insbesondere zwischen Behörde- und Verwaltungsebene) vor allem

in kleinen Gemeinden zu erwarten, während es in den grösseren zum Ausbau der Berufsverwaltung erfahrungsgemäss keine Alternativen gibt.

b) *Komplementäre Beziehungen* ergeben sich aus der höchst verschiedenartigen Konstitutions- und Tätigkeitsweise der verschiedenen Organe und können den Anlass dazu bilden, dass eine Gemeinde mehrere von ihnen gleichsinnig ausdifferenziert. So kann ein Verwaltungsapparat einen so hohen Bedarf nach zentralisierter Führung und Koordination erzeugen, dass die Professionalisierung des Präsidentenamtes unausweichlich wird; oder ein reich gegliedertes Kommissionswesen kann aus ähnlichem Grund zu einer Vermehrung der Vorstandsmitglieder (die diese Beratungsgremien zu präsidieren haben) nötigen. In grösseren Gemeinden mit komplexen politischen und sachlichen Problemlagen mag es besonders naheliegen, aus den symbiotischen Eigenschaften miliz- und berufsmässiger Organe Nutzen zu ziehen: z.B. indem man als Gegensteuerung zum sich verselbständigenden Beamtenapparat ein reicheres Instrumentarium an kontextuell eingebundenen Spezialkommissionen schafft, oder indem man ein grösseres Ratsgremium einsetzt mit dem Zweck, den zentralistischen Tendenzen eines vollamtlichen Präsidenten entgegenzuwirken.

Tabelle 1: Interkorrelationen zwischen fünf Dimensionen administrativer Differenzierung*
(N = 219)

		(1)	(2)	(3)	(4)	(5)
Anzahl Beamte und Angestellte in der Verwaltung 83	(1)	-	.26 ⁺⁺⁺	.14 ⁺	.39 ⁺⁺⁺	.44 ⁺⁺⁺
Verberuflichung des Präsidentenamtes 83	(2)	.07	-	.03	.16 ⁺	.00
Anzahl Mitglieder im Gemeindevorstand 83	(3)	-.07	-.02	-	.34 ⁺⁺⁺	.25 ⁺⁺⁺
Anzahl ständige Kommissionen 83	(4)	.08	.10	.36 ⁺⁺⁺	-	.51 ⁺⁺⁺
Anzahl nicht ständige Kommissionen 83	(5)	.17 ⁺⁺	-.13	.18 ⁺⁺	.36 ⁺⁺⁺	-
Einwohnerzahl 80		.82 ⁺⁺⁺	.27 ⁺⁺⁺	.21 ⁺⁺⁺	.43 ⁺⁺⁺	.44 ⁺⁺⁺

* Oberhalb der Diagonale: einfache Pearson-Koeffizienten
unterhalb der Diagonale: partielle Koeffizienten: bei Kontrolle der Bevölkerungsgrösse

⁺p < 0,05 ⁺⁺p < 0,01 ⁺⁺⁺p < 0,001

Aus den tendenziell positiven Interkorrelationen (vgl. Tab. 1) lässt sich schliessen, dass zumindest zwischen

- dem Ausbau der Berufsverwaltung und allen übrigen Vollzugsorganen einerseits,
- dem Umfang des Gemeindevorstands und der Zahl von Spezialkommissionen andererseits,

eher komplementäre (anstatt substitutive) Beziehungen überwiegen: während die Professionalisierung des Präsidentenamtes mit der Milizorganisation offensichtlich in keinem Zusammenhang steht.

Diese Beziehungen sind aber zum grossen Teil dadurch bedingt, dass die Bevölkerungsgrösse eine gemeinsame Randbedingung für alle Formen organisatorischer Differenzierung darstellt: und insbesondere gehen alle Kovarianzen mit dem *Umfang der Berufsverwaltung* verloren, wenn man die Einwohnerzahl kontrolliert.

So fehlt jeder Hinweis, dass eine Gemeinde gegebener Grösse beispielsweise in der Lage wäre, durch den Ausbau ihres Kommissionswesens Verwaltungsbeamte oder einen vollamtlichen Präsidenten einzusparen, oder dass ein umfangreicher Gemeindevorstand geeignet wäre, die Beratungs- oder Aufsichtsfunktionen von Spezialkommissionen zu ersetzen.

Tabelle 2: Dimensionalität der organisatorischen Strukturdifferenzierung in kleineren und größeren Gemeinden (Faktorenanalysen mit VARIMAX-Rotation) /

	Gemeinden mit bis zu 2500 Ew.		Gemeinden mit 2501-6000 Ew.		Gemeinden über 6000 Ew.	
	I	II	I	II	I	II
Anzahl Beamte/Angestellte in Verwaltung 83	<u>-.40</u>	<u>+.51</u>	<u>+.00</u>	<u>+.81</u>	<u>+.13</u>	<u>+.58</u>
Verberuflichung des Präsidentenamtes 83	<u>-.52</u>	<u>+.50</u>	<u>+.09</u>	<u>+.18</u>	<u>+.08</u>	<u>+.14</u>
Anzahl Mitglieder im Gemeindevorstand 83	<u>+.64</u>	<u>+.18</u>	<u>+.79</u>	<u>-.06</u>	<u>+.12</u>	<u>+.05</u>
Anzahl ständige Kom- missionen 83	<u>+.50</u>	<u>+.36</u>	<u>+.54</u>	<u>+.46</u>	<u>+.62</u>	<u>+.00</u>
Anzahl nicht ständige Kommissionen 83	<u>+.63</u>	<u>+.27</u>	<u>+.32</u>	<u>+.26</u>	<u>+.65</u>	<u>+.41</u>
Prozentsatz der erklärten Varianz (N =)	35.9%	24.8%	35.5%	25.7%	36.1%	22.6%
	(70)		(80)		(63)	

Genau umgekehrt besteht zwischen der Zahl der Vorstandssitze und der Spezialkommissionen eine deutliche positive Korrelation: vielleicht weil die Kommissionsbildung erleichtert wird, wenn zahlreiche Behördevertreter (als deren Vorsitzende) zur Verfügung stehen, oder weil die Erweiterung des Vorstandes ein unerlässliches Mittel darstellt, um eine grössere Zahl ständiger Kommissionen personell in die Behördeebene einzubinden.

Bei einer für drei Grössenklassen von Gemeinden getrennt durchgeführten Faktorenanalyse (vgl. Tabelle 2) bestätigt sich der Befund, dass sich die Ausdifferenzierung der Milizorganisation überall völlig unabhängig vom Ausbau der professionellen Verwaltung vollzieht, und dass es unabhängig von der Bevölkerungsgrösse die *nebenamtlichen* Organe sind, die mit ihrer positiven Kovarianz die weitaus wichtigste Dimension der kommunalen Strukturdifferenzierung konstituieren.

Andererseits fallen einige Unterschiede auf, die auf eine mit zunehmender Gemeindegrösse *wachsende Entflechtung und Autonomisierung der verschiedenen Differenzierungsprozesse* schliessen lassen:

- a) Bei den *kleinsten* Gemeinden stehen sich im ersten Faktor Berufs- und Milizorganisation (je auf Behörden- und Vollzugsebene) polar gegenüber. Dieser Faktor bringt klar zum Ausdruck, dass kleine Gemeinden den Ausbau der ehrenamtlichen Gremien und der professionellen Verwaltung als zwei zueinander disjunktive (bzw. *substitutive*) Strategien erfahren: Die gesamte Vollzugsarbeit ist hier noch so gering, dass ein vollamtlicher Präsident in der Lage ist, anstelle von Vorstandskollegen oder Spezialkommissionen die anfallenden Probleme zu übernehmen, und der Ausbau des Kommissionswesens stellt eine echte Alternative zur Expansion des Beamtenstabes dar.

Diese substitutiven Beziehungen scheinen sich allerdings nur auf das Verhältnis zwischen ehrenamtlichen und vollamtlichen Rollen, *nicht* aber auf das vertikale Verhältnis zwischen Behörde und Vollzugsapparat zu erstrecken. Vielmehr scheint innerhalb des milizmässigen und beruflichen Apparats je ein *komplementäres* Verhältnis zwischen den verschiedenen Organen vorzuherrschen: indem die Kommissionszahl gleichsinnig mit der Anzahl der Vorstandsmitglieder steigt und die Beruflichkeit der Präsidentenrolle dem Ausbau des Verwaltungspersonals folgt. Zahlreiche Vorstandsmandate und Spezialkommissionen sind hier noch gemeinsame Korrelate einer Tendenz, die kommunalen Vollzugsprozesse auf eine breite Basis milizartiger Teilnehmerollen abzustützen; und ein Berufspräsident ist zusammen mit einer relativ umfangreichen

Verwaltung ein Ausdruck für die generelle Neigung, die Vollzugsarbeit auf eine professionelle Basis zu stellen.

b) In mittelgrossen Gemeinden bringt der erste Faktor ebenfalls den generellen Ausbau der Milizorganisation zum Ausdruck: wobei sich die Komplementarität allerdings auf Vorstand und *ständige* Kommissionen beschränkt.

Aber im Unterschied zu den Kleingemeinden

- ist die polare Entgegensetzung zwischen Miliz- und Berufsorganisation völlig verschwunden: wahrscheinlich weil diese beiden Organisationsformen keine substituierbaren Alternativen mehr darstellen können;
- ist die Professionalisierung der Präsidentenrolle von der Verwaltungsgrösse völlig unabhängig und zu einer eigenständigen, von den Faktoren nicht erfassbaren Strukturdimension geworden.

c) Bei den grössten Gemeinden bleibt die Kovarianz der verschiedenen Strukturdimensionen vollständig auf die untergeordneten Vollzugsorgane (Verwaltung und Kommissionen) eingeschränkt: wobei die fundamentale Unabhängigkeit milizartiger und professioneller Ausdifferenzierungsprozesse klar erhalten bleibt. Sowohl die Mitgliederzahl des Vorstandes wie die Beruflichkeit des Präsidenten sind nun zu zwei Strukturaspekten geworden, die weder untereinander noch mit den Differenzierungsprozessen auf administrativer Ebene in einem Zusammenhang stehen.

Mit zunehmender Gemeindegrösse scheinen also die vier Prozesse struktureller Differenzierung immer unabhängiger und unkoordinierter zu verlaufen, indem

- einerseits das disjunktive Verhältnis zwischen Miliz- und Berufsorganisation und
- andererseits der Zusammenhang zwischen den Strukturbildungsprozessen auf behördlicher und administrativer Ebene verschwindet.

Dadurch verschärft sich die Frage, welchen je spezifischen Kausalfaktoren diese vier Differenzierungsprozesse unterliegen und welche kontextuellen, politischen oder organisatorischen Bedingungen dafür verantwortlich sind, dass sie in einem so geringen Zusammenhang zueinander stehen. Auch das Verhältnis der vier Strukturdifferenzierungen zu den demographischen, sozioökonomischen und politischen Gemeindemerkmale ist aber so vieldeutig, dass sich im Hinblick auf die zu erwartenden empiri-

schen Regularitäten nur wenig theoretisch fundierte Prognosen ableiten lassen. Der Grund liegt vor allem darin, dass sich dieselben Kontextbedingungen gleichzeitig auf die "Nachfrage" und das "Angebot" an Vollzugsorganisation auswirken können.

So wird mit *wachsender Bevölkerungsgrösse* die Bedeutung des Milizprinzips in Behörde und Verwaltung einerseits *geschwächt*: weil es notwendig wird, eine immer grössere Zahl von immer spezialisierteren Positionen mit regelmässig tätigem und hochqualifiziertem Berufspersonal zu besetzen; und andererseits wird es *gestärkt*: weil es mit grösserem Rekrutierungsfeld immer wahrscheinlicher wird, dass man auch für arbeitsintensive und anspruchsvolle Funktionen genügend motivierte *und* geeignete Kandidaten findet.

Ebenso hat eine *höhere durchschnittliche Schichtlage der Bevölkerung* (hinsichtlich Berufsstatus, Bildungsniveau und Einkommen) die ambivalente Folge, dass

- auf der einen Seite der Druck auf Professionalisierung zunimmt: weil anspruchsvollere Bedürfnisse nach zuverlässiger Behörde- und Verwaltungsarbeit (z.B. nach rechtlich einwandfreien Verfügungen oder kompetenter Haushaltsführung) befriedigt werden müssen (vgl. z.B. Banfield & Wilson, 1965, 168);
- auf der andern Seite mehr Personen verfügbar sind, die dank ihrer gehobenen Berufsposition fähig (und wegen ihrer finanziellen Unabhängigkeit ähnlich wie frühere "Honoratioren" bereit) sind, sich an Aufgaben der politischen Führung und administrativen Leitung sowie an der Lösung juristischer, finanzieller, planerischer oder technischer Probleme kompetent zu beteiligen.

Schliesslich führt ein *regeres politisches Klima* zu zusätzlichen Anforderungen an den Präsidenten, die mit der Verberuflichung teilweise im Einklang und teilweise im Widerspruch stehen. So nehmen einerseits die mit der Teilnahme an Sitzungen aller Art, mit Oeffentlichkeitsarbeit und der Bearbeitung politischer Anträge und Beschwerden verknüpften Rollenpflichten in einem Masse zu, dass sie (insbesondere im Bau- und Planungswesen) von einer ehrenamtlichen Person kaum mehr bewältigt werden können; andererseits aber möchte man an der Spitze anstelle eines unpolitisch-beamtenhaft agierenden (und mit seiner regelmässigen Wiederwahl rechnenden) Gemeindeammanns lieber einen Milizpräsidenten sehen, der die aktuell dominierenden Gruppen in der Gemeinde repräsentiert und dank seiner amtsunabhängigen Existenzbasis auch eine Nicht-Wiederwahl gut verkraften könnte. Ebenso

möchte man einerseits ein umfangreiches Vorstandsgremium haben, in dem die Repräsentanten möglichst zahlreicher aktiver Gruppierungen Einsitz nehmen können; andererseits aber eine möglichst wendig, einmütig und speditiv arbeitende Exekutive, die gerade *trotz* der breiten politischen Kontroversen in der Lage ist, rasch verbindliche Entscheidungen zu produzieren.

Aus dem gleichzeitigen Wirken so verschiedenartiger Kräfte entsteht wahrscheinlich die Tendenz, berufliche und milizartige Strukturen im Gleichschritt auszudifferenzieren und dadurch in ein komplementäres Verhältnis zueinander zu bringen, dass man

- die Berufsverwaltung daraufhin spezialisiert, häufig anfallende Aufgaben mit gleichbleibender Kompetenz und berechenbarer Konsistenz auszuführen;
- die ehrenamtlichen Behörde - und Kommissionsgremien dazu einsetzt, um zusätzliche spezialisierte Sachkenntnisse, die sich im Beamtenstab nicht finden, bereitzustellen und die Bedürfnisse nach politischer Repräsentation und Beteiligung abzudecken.

Ganz unabhängig von der Art und Stärke der kontextuellen Einflussfaktoren gilt, dass ihr Einwirken auf die Vollzugsorganisation nicht ein quasi-naturalistisches Kausalgeschehen darstellt, sondern immer über behördliche Reorganisationsentscheidungen vermittelt wird, die ihrerseits - zumindest partiell- als ein Produkt der bisher bestehenden Organisation begriffen werden können. Daraus folgt nicht nur, dass sich organisatorische Anpassungen an Veränderungen der Kontextbedingungen normalerweise mit zeitlicher Verzögerung vollziehen und in Art und Umfang von subjektiven Ansichten über die Problemsituation (und der zu ihrer Lösung tauglichen Mittel) abhängig sind. Vielmehr kommt hinzu, dass die aktuelle Struktur eines Vollzugsapparats seiner Selbsttransformation mehr oder weniger enge Grenzen setzt, indem beispielsweise

- einzelne Rollen oder Institutionen traditional so stark verankert und mit der Identität des politischen Gemeinwesens so eng verbunden sind, dass sie für zweckrationale Anpassung an Umweltbedingungen nicht zur Verfügung stehen;
- Reorganisationsmassnahmen einseitig nur in Richtung auf Expansion und Verberuflichung widerstandslos stattfinden können, in umgekehrter Richtung aber regelmässig auf erbitterten Widerstand der Amtsinhaber treffen (vgl. z.B. Meyer, 1972).

Diese intervenierenden "Störeinflüsse" führen dazu, dass im Verhältnis zwischen kontextuellen Bedingungen und formaler

Vollzugsorganisation ein - allerdings durch informelle Organisation teilweise überbrückbares - "Anpassungsdefizit" aufrechterhalten bleibt, und dass auch im wechselseitigen Verhältnis der verschiedenen Organe eine Diskoordination besteht, die ihrem substitutiven oder komplementären Funktionsverhältnis in keiner Weise entspricht.

Im Licht derart gedämpfter Erwartungen wird man die nachfolgend präsentierten empirischen Ergebnisse teilweise gut verständlich und zum andern Teil auf positive Weise überraschend finden.

2.1. *Umfang der Berufsverwaltung*

Vollamtliche Beamte und Verwaltungsangestellte bilden den stabilsten und verlässlichsten Kern einer jeden Vollzugsorganisation: weil sie selbst im Vergleich zu den engagiertesten Milizpersonen ungleich besser disponiert sind, in ungestörter Kontinuität zu arbeiten, jederzeit auf Anfragen und äussere Ereignisse zu reagieren, untereinander wie auch mit externen Stellen Kontakte zu pflegen, in langjähriger Tätigkeit wertvolle Erfahrungen und Kenntnisse anzusammeln und der politischen Behörde als loyale Ausführungsorgane zur Verfügung zu stehen.

Als Kehrseite muss allerdings in Kauf genommen werden, dass einmal geschaffene Ämter kaum wieder beseitigt und einmal angestellte Personen kaum wieder entlassen werden können, und dass - beim kleinen Budget einer ärmeren Landgemeinde ein bedeutsamer Gesichtspunkt - wegen der Starrheit der Besoldungskosten ein Teil des finanzpolitischen Handlungsspielraums verschwindet.

Der neuere Ruf nach "weniger Staat" im allgemeinen und "Personalstop der Verwaltung" im besonderen entstand auf Grund der Vorstellung, dass Berufsverwaltungen in den letzten Jahrzehnten relativ unkontrolliert und über die realen Bedürfnisse hinaus angewachsen seien und nun nachträglich wieder einer verstärkten politischen Kontrolle unterworfen werden müssten.

Zumindest bei unseren mittelgrossen Gemeinden (vgl. Tabelle 3) fehlen alle Hinweise dafür, dass ein derart verselbständigtes Verwaltungswachstum stattgefunden hätte: weil die aussergewöhnlich hohe Erklärungskraft der *Bevölkerungsgrösse* einerseits und des *nicht-administrativen Gemeindepersonals* andererseits darauf hinweist, dass die Kommunen ihren Verwaltungsapparat im engen Gleichschritt mit ihren demographischen und organisatorischen Bedingungen ausgeweitet haben.

Während die kleinsten Gemeinden sich meist mit einem Schreiber, Finanzverwalter und allfälligen Kanzleiangestellten begnügen, so treten mit zunehmender Einwohnerzahl regelmässig weitere Amtsekretäre, Ressortbeamte und administrative Hilfskräfte hinzu: allerdings stark vermehrt, wenn mit der Bevölkerungsgrösse gleichzeitig auch das *Personal in öffentlichen Anstalten und Betrieben* anwächst.

Der Einfluss der Bevölkerungsgrösse ist bei Kleingemeinden absolut vorrangig und nimmt in grösseren Gemeinden etwas ab: vielleicht weil mit wachsender Einwohnerzahl in erster Linie die *Quantität* von Vollzungsaufgaben zunimmt, zu deren Bewältigung immer bessere Möglichkeiten der Rationalisierung, Routinisierung und Technisierung zur Verfügung stehen. Dies steht im Einklang mit bisherigen Ergebnissen der vergleichenden Organisations- und

Tabelle 3: Umfang des Verwaltungspersonals. Mittelwerte für verschiedene Größenklassen von Gemeinden und multivariate Regressionsanalyse.

	Einwohnerzahl					
	1001-1600	1601-2500	2501-3500	3501-6000	6000-10 000	über 10 000
Durchschnittliche Anzahl Vollangestellte in der Gemeindeverwaltung						
a) absolut	3.1	4.0	6.3	9.8	20.6	48.6
b) pro 1000 Einwohner	2.5	2.0	2.2	2.2	2.6	3.5
(N =)	(33)	(39)	(35)	(42)	(42)	(28)

Regressionsanalysen (BETA-Koeffizienten)			
	alle Gemeinden	Gemeinden bis 3500 Einw.	Gemeinden über 3500 Einw.
Anzahl der Einwohner 80	+0,62 ⁺⁺⁺	+0,65 ⁺⁺⁺	+0,58 ⁺⁺⁺
Wehrsteueraufkommen pro Kopf 78			
Arbeitsplätze pro Kopf 80	+0,27 ⁺⁺⁺		+0,35 ⁺⁺⁺
Prozentsatz landwirtschaftlicher Arbeitsplätze 80	+0,10 ⁺		
Anzahl örtlich organisierter Parteien 83		-0,14 ⁺⁺	
Vielfalt politischer Vorstöße aus der Öffentlichkeit 83			
Umfang des nicht-administrativen Gemeindepersonals 83	+0,19 ⁺⁺⁺	+0,24 ⁺⁺⁺	+0,13 ⁺
Gesamte Erklärungskraft aller Variablen ($r^2_{\text{mult}} \times 100$)	78%	52%	73%

⁺ p < 0,05 ⁺⁺ p < 0,01 ⁺⁺⁺ p < 0,001

Verwaltungsforschung, wo (wenn andere Faktoren konstant gehalten werden) ebenfalls durchwegs ein degressiver Einfluss der Bevölkerungsgrösse festgestellt werden konnte (vgl. z.B. Blau & Schönherr, 1971; Noell, 1974).

Andererseits tritt erst bei grösseren Gemeinden die *Arbeitsplatzdichte* als eine weitere Ursache für zusätzliches Verwaltungswachstum auf: wohl deshalb, weil sich in relativ städtischen Gemeinden mit vielfältigem Gewerbe und grösseren Industriebetrieben mannigfache zusätzliche Vollzugsprobleme (z.B. im Steuer-Bau-, oder Planungswesen) stellen, die die Expansion des Beamtenstabes rechtfertigen.

Anders als in der von Noell bei den Gliedstaaten der USA durchgeführten Erhebung fehlt jeglicher Hinweis dafür, dass der Wohlstand oder der sozio-ökonomische Entwicklungsgrad eines Gemeinwesens den Ausbau der Berufsverwaltung begünstigen würde: weil weder das Wehrsteueraufkommen pro Kopf (ein Indikator für die kommunale Finanzkraft) noch der Anteil der Landwirtschaft an der kommunalen Beschäftigtenzahl (ein Indikator für ländliche Wirtschaftsstruktur) irgendeinen spürbaren Einfluss haben.

2.2. Anzahl der Mitglieder im Gemeindevorstand

Im Unterschied zur Zahl der Verwaltungsangestellten oder Spezialkommissionen gehört die Mitgliederzahl des Gemeindevorstands zu den relativ starren, traditionell fixierten Elementen eines kommunalen Vollzugsapparats, die nicht für kurzfristige Manipulationen an aktuelle Bedarfslagen zur Verfügung stehen.

Dennoch fällt es nicht allzu schwer, die dramatischen Grössenunterschiede zwischen drei Mitgliedern (in vielen Kleingemeinden Graubündens) und 15 oder mehr Mitgliedern (in einigen Solothurner Gemeinden) auf einige langfristig wirksame Rahmenbedingungen oder organisatorische Strukturprinzipien zurückzuführen:

- a) auf die Bevölkerungsgrösse, die es gewissen Kleinstgemeinden schwer macht, die vom kantonalen Gesetz vorgeschriebene Mindestsitzzahl (von drei oder fünf) regelmässig zu besetzen, während mittlere und grössere Städte sieben oder mehr hart umkämpfte Mandate zu vergeben haben;
- b) auf das politisch motivierte Bestreben, einer gewissen Vielfalt von Parteien oder sozialen Gruppierungen direkte Mitwirkungsmöglichkeiten auf exekutiver Ebene anzubieten (Geser, 1981: 182 ff.);

c) auf die finanziell motivierte Tendenz, durch Erweiterung der Mitgliederzahl die anfallende administrative Arbeit auf eine grössere Zahl rein ehrenamtlich tätiger Personen zu verteilen, oder das umgekehrte "technokratische" Motiv, durch Reduktion der Mitgliederzahl (wie z.B. in Chur auf ein Dreiergremium) die innere Einheit und äussere Wendigkeit der Exekutive zu erhöhen.

Tabelle 4: Anzahl Mitglieder im Gemeindevorstand. Prozentverteilungen und multivariate Regressionsanalysen.

Prozentsatz der Gemeinden mit	Einwohnerzahl					über 10 000
	1001-1600	1601-2500	2501-3500	3501-6000	6001-10 000	
5 Mitgliedern	64%	31%	37%	21%	21%	11%
7 Mitgliedern	30%	41%	43%	38%	21%	43%
9 Mitgliedern	6%	18%	11%	19%	41%	36%
11 oder mehr Mitgliedern	0%	10%	9%	22%	17%	11%
	100%	100%	100%	100%	100%	100%
(N =)	(33)	(39)	(35)	(42)	(42)	(28)

Regressionsanalysen (BETA-Koeffizienten)

unabhängige Variablen:

	alle Gemeinden	Gemeinden bis 3500 Einw.	Gemeinden über 3500 Einw.
Anzahl der Einwohner 80	+0,38 ⁺⁺⁺	+0,38 ⁺⁺⁺	+0,25 ⁺⁺⁺
Wehrsteueraufkommen pro Kopf 78		-0,12	
Arbeitsplätze pro Kopf 80		+0,23 ⁺⁺⁺	
Prozentsatz landwirtschaftlicher Arbeitsplätze 80	-0,16 ⁺⁺		
Anzahl örtlich organisierter Parteien 83	-0,12		-0,14
Vielfalt politischer Vorstöße aus der Öffentlichkeit 83		-0,16 ⁺⁺	
Umfang des nicht-administrativen Gemeindepersonals 83	-0,14 ⁺		
Umfang des administrativen Personals 83			
Anzahl jährlicher Vorstandsgeschäfte 83	-0,48 ⁺⁺⁺	-0,38 ⁺⁺⁺	-0,60 ⁺⁺⁺
Gesamte Erklärungskraft aller Variablen ($r^2_{\text{mult}} \times 100$)	28%	31%	36%

⁺ p < 0,05

⁺⁺ p < 0,01

⁺⁺⁺ p < 0,001

Alle übrigen BETA-Koeffizienten sind mindestens bei p < 0,10 signifikant.

Weil auch die Vielfalt mitwirkungswilliger Gruppen und der Umfang der administrativen Arbeitslast eng mit der Bevölkerungsgrösse einer Gemeinde zusammenhängt, ist es nicht überraschend, eine derart enge Korrelation zwischen der Einwohnerzahl und der Vorstandsgrösse zu finden. Während sich über die Hälfte aller kleinsten Gemeinden mit einem Fünfergremium begnügt, so herrschen bei mittlerer Grösse sieben und bei mehr als 6000 Einwohner sogar neun Mitglieder vor. Die Sättigungsgrenze dieses Wachstums wird allerdings darin sichtbar, dass Räte mit mehr als neun Mitgliedern bei städtischen Gemeinden wieder seltener werden, und dass sich die Erklärungskraft der Bevölkerungszahl bei Gemeinden über 3500 Einwohnern deutlich verringert (vgl. Tab. 4).

Die hauptsächliche Bremswirkung scheint von der *Anzahl der Ratsgeschäfte* auszugehen, deren Zunahme vor allem in grösseren Gemeinden zu einer drastischen Verringerung der Vorstandsmandate führt. Der leicht einsehbare Grund dafür besteht darin, dass die von den Räten als selbständig arbeitende Einzelpersonen geleistete *Summe individueller Arbeit* zwar im Gleichschritt mit ihrer Anzahl steigen kann, die von ihnen im Kollegium geleistete *kollektive Arbeit* sich aber eher verringert: weil kleinere Gremien speditiver arbeiten, häufiger zu Sitzungen zusammengerufen werden und mit geringerem Aufwand an Diskussion und Koordination zu übereinstimmenden Entscheidungen gelangen können.

Keinen Anhaltspunkt liefern die Ergebnisse hingegen für die Vermutung, dass eine Vermehrung der Vorstandsmitglieder den Ausbau der Berufsverwaltung überflüssig machen würde, oder dass – genau umgekehrt – das Anwachsen des professionellen Apparats ein Motiv sein könnte, um die administrative Führungsarbeit auf zahlreichere Behördemitglieder zu verteilen.

2.3 Verberuflichung des Präsidentenamtes

Die Verberuflichung von Behördeämtern ist das zuverlässigste (und in grösseren Gemeinwesen völlig unersetzliche) Mittel, um politische Führungs- und administrative Leitungsfunktionen auf eine stabilere, leistungsfähigere und qualifiziertere Basis zu stellen: indem man sie an Personen überträgt, die ihre Tätigkeit als zentralen Lebensinhalt (und oft genug als selbstgewählte Krönung ihrer Karriere) betrachten und ganztätig für Amtsgeschäfte und Kontakte nach innen und aussen verfügbar sind.

Dafür muss in Kauf genommen werden, dass professionelle Exekutivmitglieder

ihre Arbeitsenergie benutzen, um ihre Tätigkeit in autonomer Weise zu expandieren;

- das Gemeindebudget mit relativ hohen und völlig starren Besoldungskosten belasten;
- nach Kriterien rekrutiert werden müssen, die den traditionellen Vorstellungen der kommunalen Selbstverwaltung nicht entsprechen.

Derartige (und zahlreiche andere) Folgeprobleme sind der Anlass, warum es selbst in kleineren Kantonen (z.B. Appenzell-Innerrhoden und Uri) bis heute keine einzige vollamtliche Behördenrolle gibt, und warum es in den Städten erst oberhalb von 20 000 Einwohnern relativ gebräuchlich (und erst bei über 50 000 Einwohnern die Regel) wird, den gesamten Vorstand ins Vollamt zu versetzen. Die grössere Häufigkeit vollberuflicher *Präsidenten* (insbesondere in vielen kleineren Gemeinden der Ostschweiz) erklärt sich aus der historisch überkommenen Sonderrolle des "Ammanns", der immer *auch* als Beamter im Dienste der höheren Obrigkeit fungiert hat, mannigfache (z.B. polizeiliche oder notarielle) Spezialkompetenzen beibehalten hat und im Unterschied zu Kantons- oder Bundespräsidenten seinen Ratsvorsitz andauernd beibehält (und deshalb als Plattform für effektive Führung nutzen kann).

In vielen Kantonen mit traditionell schwächerer Präsidialgewalt (z.B. in der Innerschweiz, Bern, Freiburg, Wallis u.a.) ist das Ehrenamt absolute Regel; und mit zunehmendem Politisierungsgrad der kommunalen Angelegenheiten wächst sogar das Bedürfnis, anstelle eines lebenslänglichen "ersten Gemeindebeamten" eine nach politischen Gesichtspunkten ausgesuchte (und nicht wieder absetzbaren) Führungsperson zu wählen: so gerade in politisch dynamischen Gemeinden (z.B. im Kanton Zürich) Wert darauf gelegt wird, selbst bei weit über 10 000 Einwohnern am Milizcharakter des Präsidentenamtes festzuhalten.

Die nebenstehenden Prozentzahlen (vgl. Tab.5) geben leider ein teilweise verfälschtes Bild, weil Gemeinden mit halb- oder vollamtlichen Präsidenten bevorzugt in unsere Stichprobe einbezogen wurden (vgl. Kap. 1).

In Wahrheit sind in über 90 % der kleinsten und über 50 % der grössten Gemeinden reine Milizpräsidenten zu finden. Immerhin würde man auch in einer repräsentativen Stichprobe die hier deutlichen Zusammenhänge erkennen, dass oberhalb einer Schwelle von ca. 2500 Einwohnern zwischen Bevölkerungsgrösse und Verberuflichungsgrad ein sehr klarer Zusammenhang besteht:

Gemeinde populär gewordenen und unter Umständen auch leicht wieder abwählbaren Person zu besetzen. Nur in kleineren Gemeinden wird erkennbar, dass auch die mit der Anwesenheit von Industrie und Gewerbe (= hohe Arbeitsplatzdichte) verbunden Mehrbelastungen zur Verberuflichung des kommunalen Spitzenamtes beitragen können. Umgekehrt scheint aber eine hohe Steuerkraft der Gemeinde eher die Beibehaltung von Milizrollen zu begünstigen: vielleicht weil in reichen Gemeinden ein grösseres Rekrutierungsfeld wohlhabender Bürger ("Honoratioren") zur Verfügung steht, die auch arbeitsintensive Aemter für wenig Entgelt übernehmen. Nur in Kleingemeinden besteht schliesslich auch die Regelmässigkeit, dass Berufspräsidenten ein kleineres Vorstandsgremium als ihre Milizkollegen um sich haben: vielleicht weil nur hier die echte Alternative besteht, entweder durch Konzentration der Vollzugsarbeit beim Präsidenten *Vorstandsmandate* oder Verteilung der Arbeit auf zahlreiche Milizler einen *Vollamtspräsidenten* "einzusparen".

2.4. Anzahl von Spezialkommissionen

Am Ausbau des Kommissionswesens lässt sich erkennen, wie zahlreich und vielfältig die Möglichkeiten für interessierte Bürger sind, sich beratend, beaufsichtigend oder gar mitentscheidend an kommunalen Vollzugsprozessen zu beteiligen, und in welchem Masse Vorstand und Verwaltung bestrebt sind, aus den vielfältigen Kenntnissen und Fähigkeiten ansässiger Einwohner Nutzen zu ziehen. Durch Einbezug in Spezialkommissionen können jenen Personen (bzw. Gruppenrepräsentanten) formale Mitwirkungsgelegenheiten eingeräumt werden, die sonst - wie man dies vor allem aus amerikanischen Gemeindestudien kennt - auf informellem, halblegalem Wege Einfluss nehmen würden. Ebenso können Kommissionen einen konfliktfreieren Ablauf der kommunalen Politik und Verwaltung sichern, weil

- der Einbezug mannigfacher Privatpersonen in die vorberatenden Prozesse das Risiko späterer Referenda und ablehnender Volksentscheide reduziert;
- die dauernde Aktivität von milizmässigen Aufsichtsorganen (z.B. der Geschäfts- und Rechnungsprüfungskommission) Entfremdung im Verhältnis zwischen Bürger und Verwaltung verhindert.

Nichtständige Kommissionen und ad hoc eingesetzte Projektgruppen sind überdies ein flexibles Instrument, um anlässlich eines grossen Einzelvorhabens ein zusätzliches Quantum an politischer Legitimation bereitzustellen und/oder um aus dem Kreis der

Bürger jene hoch spezialisierten Kenntnisse und Fähigkeiten zu beziehen, die wegen ihres seltenen Gebrauchs nicht in die Berufsverwaltung eingebaut werden können.

Tabelle 6: Anzahl von Spezialkommissionen. Mittelwerte bei Gemeinden verschiedener Größe und multivariate Regressionsanalysen.

	Einwohnerzahl					
	1001-1600	1601-2500	2501-3500	3501-6000	6001-10 000	über 10 000
Durchschnittliche Anzahl ständiger Kommissionen	5.6	8.1	7.4	12.9	19.1	16.2
nicht ständiger Kommissionen	1.3	1.9	1.3	1.9	3.0	4.0
(N =)	(33)	(39)	(35)	(42)	(42)	(28)

Regressionsanalysen (BETA-Koeffizienten)

unabhängige Variablen:	ständige Kommissionen			nicht ständige Kommissionen		
	alle Gem.	bis 3500 Einw.	über 3500 Einw.	alle Gem.	bis 3500 Einw.	über 3500 Einw.
Anzahl der Einwohner 80			-0,37 ⁺⁺⁺			
Wehrsteueraufkommen pro Kopf 78	-0,10			-0,17 ⁺⁺⁺		-0,23 ⁺⁺⁺
Arbeitsplätze pro Kopf 80			-0,24 ⁺⁺			
Prozentsatz landwirtschaftlicher Arbeitsplätze 80	-0,13 ⁺	-0,16 ⁺				
Anzahl örtlich organisierter Parteien 83						
Vielfalt politischer Vorstöße aus der Öffentlichkeit 83	+0,11 ⁺⁺					+0,18 ⁺⁺⁺
Umfang des nicht-administrativen Gemeindepersonals 83		+0,27 ⁺⁺⁺		+0,27 ⁺⁺⁺		+0,31 ⁺⁺⁺
Umfang des administrativen Personals 83	+0,27 ⁺⁺⁺		+0,43 ⁺⁺⁺	+0,29 ⁺⁺⁺		+0,27 ⁺⁺⁺
Anzahl Mitglieder im Gemeindevorstand 83	+0,34 ⁺⁺⁺	+0,10	+0,51 ⁺⁺⁺	+0,28 ⁺⁺⁺	+0,29 ⁺⁺⁺	+0,30 ⁺⁺⁺
Anzahl jährlicher Vorstandsgeschäfte 83	+0,15 ⁺⁺	-0,19 ⁺	+0,44 ⁺⁺⁺	+0,18 ⁺⁺⁺		+0,31 ⁺⁺⁺
Verberuflichung des Präsidentenamtes 83		-0,18 ⁺		-0,23 ⁺⁺⁺		-0,26 ⁺⁺⁺
Gesamte Erklärungskraft aller Variablen ($r^2_{\text{mult}} \times 100$)	30%	26%	29%	34%	18%	39%

⁺ p < 0,05 ⁺⁺ p < 0,01 ⁺⁺⁺ p < 0,001

Alle übrigen BETA-Koeffizienten sind mindestens bei p < 0,10 signifikant.

Aus den Ergebnissen (vgl. Tab. 6) wird deutlich, dass die Zahl der ständigen Kommissionen vor allem in Gemeinden über 3500 Einwohnern stark ansteigt und sich oberhalb von 10 000 Einwohnern wieder leicht vermindert, während die Häufigkeit von temporär eingesetzten Milizgremien oberhalb einer Bevölkerungsschwelle von 6000 kontinuierlich wächst.

Die naheliegende Hypothese, dass die Bevölkerungsgrösse - z.B. indem sie das verfügbare Rekrutierungsfeld potentieller Mitglieder bestimmt - die Zahl der Milizgremien direkt mitbeeinflussen würde, wird durch die Ergebnisse der multivariaten Analyse allerdings falsifiziert. Denn viel stärker als durch das Kandidatenangebot wird der Ausbau des Kommissionswesens von der "Nachfrageseite" her bestimmt, wie sie sich vor allem aus

- dem Umfang der kommunalen Verwaltung, Betriebe und Anstalten einerseits;
- der personellen Besetzung des Gemeindevorstands und der Fülle der von ihm erledigten Geschäfte andererseits ergibt.

Mit wachsender Arbeitsbelastung ist die Gemeindebehörde - vor allem wenn sie auf Grund hoher Mitbglie derzahl nur schwerfällig funktioniert - wohl immer mehr darauf angewiesen, einen Teil der spezifischen Vorbereitungsarbeit an Spezialkommissionen auszulagern und den inneren Entscheidungsfindungsprozess dadurch abzukürzen, dass sie die dort entstehenden Vorlagen unverändert übernimmt.

Erwartungsgemäss scheinen ganz besonders die *grösseren* Gemeinden gezwungen, ihr Kommissionswesen komplementär zum Wachstum der Behörden - und Verwaltungstätigkeit auszudifferenzieren: ein Zusammenhang, der in den eingangs vorgeführten univariaten Analysen (Tab. 1 u. 2) nicht sichtbar werden konnte. In grösseren Gemeinden wird die Konstituierung nicht-ständiger Kommissionen überdies gefördert, wenn eine rege politische Öffentlichkeit vermehrte Mitwirkungsmöglichkeiten verlangt und/oder wenn nur ein nebenberuflicher Präsident seines Amtes waltet.

3. Vier Aspekte der politisch-administrativen Kompetenzordnung

Die formale Kompetenzordnung im kommunalen Behörden- und Verwaltungsapparat kann als kodifizierter Teilaspekt der vieldiskutierten "Community Power Structure" angesehen werden, über deren vielschichtige Abhängigkeit von demographischen, sozio-ökonomischen und politischen Variablen reichhaltige - wenn

auch teilweise inkonsistente - Forschungsergebnisse vorliegen (vgl. z.B. Gilbert, 1972; Clark, 1968; Arzberger, 1980).

Anders als die unmittelbar vom sozialen Umfeld her bestimmten informellen Einflussbeziehungen und Partizipationsstrukturen werden diese formalen Parameter der Vollzugsorganisation zumindest teilweise nach autonomen, nicht-adaptiven Gesichtspunkten aufrechterhalten und verändert: weil sie stark den Kräften institutioneller Beharrung unterliegen und weil ihnen immer auch die Funktion zukommt, die zentralen Werte der politischen Kultur und vorrangigen Vorstellungen einer "legitimen Herrschaftsordnung" zum Ausdruck zu bringen.

In Rücksicht auf eine in der Organisations-, Verwaltungs- und politischen Soziologie gleichermassen gängige Konzeptualisierung liegt es nahe, zur Charakterisierung der formalen Kompetenzverteilung den Begriff des "Zentralisierungsgrades" zu verwenden, wie er sich bei einem rein bürokratischen Vollzugsapparat leicht mit dem operationalen Konzept der "hierarchischen Kompetenzdelegation" zur Deckung bringen liesse. Angesichts der komplexeren politischen Organisation unserer Gemeinden, in denen sich Elemente direkter und repräsentativer Demokratie sowie milizartiger und berufsförmiger Vollzugsarbeit miteinander mischen und klare Abgrenzungen zwischen Behörden- und Ausführungsebene fehlen, müssen zumindest vier voneinander analytisch unabhängige Aspekte unterschieden werden:

- a) Im Verhältnis zwischen *Exekutive* und der *stimmberechtigten Bevölkerung* herrscht hohe Zentralisierung, wenn der Gemeindevorstand in weitem Umfang abschliessende Entscheidungen (z.B. über Finanzausgaben) treffen kann, die nicht dem fakultativen oder gar obligatorischen Referendum unterstehen.
- b) *Innerhalb der gesamten Milizorganisation* besteht eine hohe Machtkonzentration, wenn der Gemeindevorstand eine sachlich generalisierte Exekutivgewalt in sämtlichen Vollzugsbereichen besitzt: anstatt dass seine Kompetenz an selbständigen Spezialkommissionen eine Grenze findet, die in ihrem Zuständigkeitsbereich autonome behördliche Entscheidungen treffen.
- c) Innerhalb des *professionellen Verwaltungsapparats* herrscht ein hoher Zentralisierungsgrad, wenn alle Beamten von der vorgesetzten Exekutivbehörde rekrutiert werden: anstatt dass sie wie Politiker einer Wahl durch das Volk unterliegen und dank dieser unabhängigen plebiszitären Machtbasis nicht mehr

bereit sind, sich völlig loyal unter ihre formellen Vorgesetzten zu subordinieren.

d) Im *Innenverhältnis der Exekutive selbst* lässt sich ein hoher formaler Zentralisierungsgrad darin erkennen, dass der Präsident die Verantwortlichkeit für alle Vollzugssphären auf sich vereinigt: anstatt dass die übrigen Vorstandsmitglieder mit der Führung spezifischer Ressorts betraut sind und in ihrem Amtsbereich selbständige Linienfunktionen ausüben.

Die ersten drei Aspekte exekutiver Zentralisierung lassen sich leicht als das Ergebnis eines "politisch-administrativen Modernisierungsprozesses" verstehen, in dessen Verlauf

- die traditionelle Auffassung verschwindet, dass Demokratie nur über die Einräumung möglichst zahlreicher formaler Mitwirkungsmöglichkeiten in allen Phasen des Vollzugsprozesses gewährleistet werden könne;
- ein neueres (liberalistisches) Demokratieverständnis an Boden gewinnt, das eine schärfere Trennung zwischen legislativer und exekutiver Gewalt und im Interesse höherer Gesamtkoordination und Entscheidungsfähigkeit die Schaffung einer möglichst einheitlichen und autonom handlungsfähigen Exekutive fordert.

Im vierten Fall dagegen mag es umgekehrt der *dezentralisierte* Zustand (d.h. das Bestehen einer Ressortorganisation) sein, der modernen Verhältnissen besser entspricht: weil es mit wachsendem Umfang des Verwaltungsapparats und seiner Aufgaben zwingend werden kann, die Leitungskompetenzen auf mehrere Vorstandsmitglieder zu verteilen und dadurch eine Kollegialorganisation zu verwirklichen, wie sie auf Kantons- und Bundesebene seit jeher selbstverständlich ist.

3.1. Ausgabenkompetenz des Gemeindevorstands

Die formale Kompetenzstellung einer kommunalen Exekutive wird - zusätzlich zur legislativen Kontrolle in grösseren Gemeinden - dadurch entscheidend vermindert, dass grössere Sachgeschäfte und Finanzausgaben der obligatorischen Volksabstimmung und selbst unbedeutendere Vorlagen oft wenigstens dem fakultativen Referendum unterliegen.

Vor allem auf kommunaler Ebene - ebenso wie noch in gewissen Kleinkantonen (Geser, 1981, 185 ff.) - wird Demokratie häufig noch in vorliberaler Weise als "maximale Bürgerbeteiligung an möglichst vielen Angelegenheiten" anstatt im moderneren Sinne als

ein "wechselseitiges Kontrollverhältnis zwischen verschiedenen Gewalten" begriffen: so dass man - der Devise nachlebend, Kontrolle sei besser als Vertrauen - schwer daran tut, dem Vorstand eigenständige, dem direkten plebiszitären Zugriff entzogene Entscheidungskompetenzen einzuräumen.

Durch eine gewisse Machtzentralisation an seiner Führungsspitze kann ein politisches Gemeindewesen seine kollektive Aktionsfähigkeit aber sehr stark steigern: weil ein mit hoher Autorität ausgestattetes Entscheidungsgremium viel besser in der Lage ist, auf dringliche und unerwartete Problemlagen flexibel und speditiv zu reagieren, gegenüber privaten und öffentlichen Verhandlungspartnern innerhalb und ausserhalb der Gemeinde zuverlässig, zielbewusst und durchsetzungsfähig aufzutreten, sich eröffnende Chancen unverzüglich auszunützen und im Binnenverhältnis ein wirksameres Instrumentarium für Steuerungen, Kontrollen und Konfliktlösungen auszuspielen.

Andererseits wird es im Gleichschritt mit solchen Vorteilen auch schwieriger, die Exekutive eng an die politischen Prozesse und Meinungsverhältnisse in der Gemeinde zu binden: so dass es beispielsweise wichtiger wird, nicht nur zufällig verfügbare, sondern möglichst vertrauenswürdige Kandidaten in den Vorstand zu wählen und den Mangel an demokratischer Mitwirkung *während* der Entscheidungsprozesse durch umso stringenter Nachkontrollen *vergänger* Entscheidungen (z.B. im Rahmen der Geschäfts- und Rechnungsprüfung) zu ersetzen.

Als Mittelweg zwischen maximaler demokratischer Einbindung *in* die Gemeinde und optimaler Handlungsfähigkeit *für* die Gemeinde wird dem Vorstand in den meisten Fällen eine gemässigte Finanzautonomie zugesprochen: ein Spielraum, innerhalb dem Beschlüsse über zusätzliche Ausgaben (bzw. Einnahmenminderungen) *abschliessend* d.h. ohne das Damoklesschwert des fakultativen Referendums) getroffen werden können. Die zumeist in der Gemeindeordnung festgesetzten Höchstbeträge sind im Falle von Immobilientransaktionen (wo es eher um Transformationen statt Wertveränderungen des Vermögens geht) im allgemeinen recht hoch, und liegen im übrigen meist unter Fr. 50 000.- bei einmaligen und fast immer unterhalb von Fr. 10 000.- bei jährlich wiederkehrenden Ausgaben. Praktisch nirgends sind die Maximalsummen hoch genug, um selbständig ein auch nur bescheidenes öffentliches Bauvorhaben oder die Neuschaffung auch nur einer Teilzeitstelle zu beschliessen.

Tabelle 7: Kompetenzstellung des Gemeindevorstands:

Maximale Summe neuer, regelmäßig anfallender Ausgaben, über die der Vorstand abschließend entscheiden kann:

Prozentsatz der Gemeinden:	Einwohnerzahl					
	1001-1600	1601-2500	2501-3500	3501-6000	6001-10 000	über 10 000
0	16%	37%	26%	26%	24%	24%
1 - 5000 Fr.	48%	40%	32%	36%	36%	29%
über 5000 Fr.	36%	23%	42%	38%	39%	48%
	100%	100%	100%	100%	99%	100%
(N =)	(25)	(30)	(31)	(42)	(33)	(21)

Regressionsanalysen (BETA-Koeffizienten)

unabhängige Variablen:

	alle Gemeinden	Gemeinden bis 3500 Einw.	Gemeinden über 3500 Einw.
Anzahl der Einwohner 80			
Wehrsteueraufkommen pro Kopf 78			
Arbeitsplätze pro Kopf 80	+0,23 ⁺⁺⁺		
Prozentsatz landwirtschaftlicher Arbeitsplätze 80			-0,21 ⁺⁺
Anzahl örtlich organisierter Parteien 83	+0,22 ⁺⁺⁺		
Vielfalt politischer Vorstöße in der Öffentlichkeit 83		-0,21 ⁺⁺	
Umfang des nicht-administrativen Gemeindepersonals 83			
Umfang des administrativen Personals 83	-0,26 ⁺⁺⁺		
Anzahl ständiger Kommissionen 83			
Anzahl Mitglieder im Gemeindevorstand 83	+0,10	+0,19 ⁺	
Anzahl jährlicher Vorstands- geschäfte 83			
Verberuflichung des Präsidentenamtes 83	+0,20 ⁺⁺⁺	+0,48 ⁺⁺⁺	
Gesamte Erklärungskraft aller Variablen	12%	20%	4%
($r^2_{\text{mult}} \times 100$)			

⁺ p < 0,05⁺⁺ p < 0,01⁺⁺⁺ p < 0,001

Naheliegend, aber überraschenderweise wenig zutreffend ist die Vermutung, dass die zugestandenen Höchstbeträge mit wachsender Bevölkerungszahl im Einklang mit dem gesamten kommunalen Budgetvolumen ansteigen würden, oder dass Grossgemeinden wegen der Schwerfälligkeit demokratischer Entscheidungsprozesse generell eher geneigt sein würden, die Finanzkompetenz ihres Vorstands zu erweitern: fast ebensoviele Städte wie Kleinstgemeinden tendieren dazu, bei einmaligen Beträgen einen sehr geringen und bei wiederkehrenden Kostensummen überhaupt keinen Autonomiespielraum zu gewähren (Tab. 7). Denkbar wäre, dass die gesetzlich fixierten Ziffern hinter den aktuellen Verhältnissen häufig Jahre oder Jahrzehnte nachhinken, oder dass sich in grösseren Gemeinden wegen der geringen Wahrscheinlichkeit fakultativer Referenda de facto dennoch ein höherer Spielraum ergibt. Immerhin sprechen die bei den "wiederkehrenden Ausgaben" sichtbaren statistischen Zusammenhänge dafür, dass auch formelle Gesetzesnormen auf strukturelle und organisatorische Merkmale der Gemeinde reagieren:

- ein durch *zahlreiche Mitglieder* und einen *Berufspräsidenten* besetzter Vorstand mag als vertrauenswürdiger gelten und deshalb mehr finanzielle Autorität erhalten;
- Gemeinden mit *komplexer Wirtschaftsstruktur* (= hohe Arbeitsplatzdichte) mögen angesichts der vielfältigeren Problemlagen besonderes Gewicht auf ein selbständig handlungsfähiges Führungsgremium legen;
- *politische Ortsparteien* tragen vielleicht dazu bei, dass Kandidaten mit höherer Legitimation und Vertrauenswürdigkeit in den Vorstand gewählt werden, während bei hoch *politisierten Öffentlichkeit* (= vielfältige politische Vorstösse) eher die Tendenz vorherrschen mag, den Vorstand eng in öffentliche Kontrollen einzubinden.

3.2. Volkswahl von Beamten

Die unvollständige Trennung zwischen "Politik" und "Verwaltung" kommt in Schweizer Gemeinden einerseits darin zum Ausdruck, dass der Gemeindepräsident häufig als "erster Beamter" gilt, und andererseits in der Tatsache, dass wichtige Berufsbeamte (insbesondere der Schreiber und Finanzverwalter) oft der Volkswahl unterliegen.

Das Bedürfnis nach direkter demokratischer Kontrolle über Beamte mag vor allem in kleinen Gemeinden mit Milizpräsidenten einleuchten, wo damit zu rechnen ist, dass die wenigen vollamtli-

chen Verwaltungsmitglieder allein wegen ihrer dauernden Präsenz und langjährigen Amtstätigkeit über die reine Vollzugstätigkeit hinaus einen weitreichenden politischen Einfluss entfalten. Aber man muss dabei als Nachteile in Kauf nehmen, dass Wahlbeamte

- nur sehr bedingt nach politischen Gesichtspunkten ausgewählt werden können: weil fachliche Qualifikationen bei der Kandidatenauswahl den Vorrang haben;
- oft schwer zu finden sind: weil wenige bereit sind, ihre berufliche Lebenskarriere den unberechenbaren Risiken einer politischen Wahl auszusetzen;
- die Kompetenzstellung des Präsidenten und Gemeindevorstands (dem sie formell subordiniert sind) gefährden: weil sie auf Grund ihrer eigenständigen Popularitätsbasis und Wählerklientele den Behörden mit grösserer Unabhängigkeit gegenüber übertreten (Derlin, 1976, 46; Holler & Nassmacher, 1976, 153).

Die Ergebnisse zeigen, dass etwa ein Drittel aller Gemeinden unter 6000 Einwohnern die Volkswahl des Schreibers und anderer Beamten kennen, während es oberhalb dieser Grössenschwelle viel üblicher wird, alle Berufsbeamten durch den Gemeindevorstand (bzw. sogar: den einzelnen Ressortvorsteher) zu bestellen.

Stärker noch als die geringe Einwohnerzahl tragen allerdings eine hohe Zahl von Vorstandsmitgliedern und die Ehrenamtlichkeit des Präsidenten zum Festhalten am plebiszitären Wahlmodus bei. Es mag sein, dass unter diesen Bedingungen die Stellung der Beamten als besonders bedeutsam angesehen wird: weil die Schwerfälligkeit der Vorstandstätigkeit (vgl. 2.2.) dazu führt, dass sie in besonders hohem Masse die Kontinuität, Speditivität und Einheitlichkeit der Verwaltungsarbeit garantieren müssen und sich auch in politischen Fragen grossen Einfluss verschaffen können. Oder umgekehrt formuliert: man kann es engagierten Berufspräsidenten und Ressortvorstehern nicht verdenken, wenn sie die Beamten, mit denen sie täglich Umgang haben und als loyale Ausführungsorgane ihres politischen Willens einsetzen möchten, selber auswählen möchten und sicherstellen wollen, dass sie sich in erster Linie gegenüber der vorgesetzten Behörde loyal verhalten, anstatt dass sie sich den Gruppierungen und Parteien, denen sie ihre Volkswahl verdanken, verpflichtet fühlen.

Tabelle 8: Volkswahl von Beamten

Prozentsatz der Gemeinden, in denen	Einwohnerzahl					
	1001-1600	1601-2500	2501-3500	3501-6000	6001-10 000	über 10 000
der Schreiber vom Volk gewählt wird	27%	49%	29%	41%	14%	18%
Spezialbeamte vom Volk gewählt wer- den	33%	39%	26%	43%	29%	21%
(N =)	(33)	(39)	(35)	(42)	(42)	(28)

Diskriminanzanalysen: (standardisierte Diskriminanzkoeffizienten)

unabhängige Variablen:

	Volkswahl des Schreibers			Volkswahl von Spezialbeamten		
	alle Gem.	bis 3500 Einw.	über 3500 Einw.	alle Gem.	bis 3500 Einw.	über 3500 Einw.
Anzahl der Einwohner 80	-0,33 ⁺⁺⁺		-0,30 ⁺	-0,41 ⁺	-0,49 ⁺⁺	
Wehrsteueraufkommen pro Kopf 78						
Arbeitsplätze pro Kopf 80					-0,33	
Prozentsatz land- wirtschaftlicher Arbeitsplätze 80						
Anzahl örtlich organi- sierter Parteien 83				+0,54 ⁺⁺⁺		
Vielfalt politischer Vorstände aus der Öffentlichkeit 83			+0,30 ⁺	-0,25 ⁺		
Umfang des nicht- administrativen Gemeinde- personals 83						
Umfang des admini- strativen Personals 83		-0,44 ⁺⁺⁺				
Anzahl ständiger Kommissionen 83						-0,42 ⁺
Anzahl Mitglieder im Gemeindevorstand 83	+0,97 ⁺⁺⁺	+0,96 ⁺⁺⁺	+0,93 ⁺⁺⁺	+0,77 ⁺⁺⁺	+1,04 ⁺⁺⁺	+0,99 ⁺⁺⁺
Anzahl jährlicher Vorstandsgeschäfte 83				-0,33 ⁺⁺		
Verberuflichung des Präsidentenamtes 83	-0,63 ⁺⁺⁺	-0,33 ⁺⁺	-0,54 ⁺⁺⁺	-0,43 ⁺⁺⁺		-0,56 ⁺⁺⁺
Gesamte Erklärungs- kraft aller Variablen ($r^2_{\text{mult.}} \times 100$)	36%	55%	35%	25%	28%	25%

⁺ p < 0,05 ⁺⁺ p < 0,01 ⁺⁺⁺ p < 0,001

3.3. Kommissionen mit selbständigen Kompetenzen

Abgesehen vom Schulwesen (das auf Grund seiner meist völlig eigenständigen Kompetenzorganisation gar nicht in die Untersuchung einbezogen wurde) haben in vielen Gemeinden auch die für Gemeindewerke, öffentliche Bauten, Fürsorge- oder Gesundheitsfragen zuständigen Kommissionen den Charakter von Spezialbehörden, die in einem eingeschränkten Sachbereich selbständige exekutive Entscheidungen treffen und insofern zum Gemeindevorstand in einem eher kollateralen als untergeordneten Verhältnis stehen.

Genauso wie die Volkswahl von Beamten stellt diese Fragmentierung der Exekutivgewalt auf verschiedene Spezialorgane das Merkmal einer traditionellen (heute in reiner Form nur noch im Kanton Appenzell-Innerrhoden zu besichtigenden) Form kommunaler Selbstverwaltung dar, bei der im Interesse einer möglichst engen "Volksbindung" politischer Entscheidungsprozesse schwerwiegende Mängel an innerer Transparenz, Gesamtkoordination und kollektiver Handlungsfähigkeit in Kauf genommen wurden (Locher, 1962, *passim*; Geser, 1981, 192 ff.).

In den meisten Gemeinden sind nur zwei oder drei derartige Nebenbehörden tätig und genauso wie die Gesamtzahl ständiger Kommissionen - aber mit viel geringerem Gradienten - nimmt ihre Häufigkeit mit wachsender Bevölkerungsgrösse zuerst deutlich zu: um bei Städten mit über 10 000 Einwohnern wieder etwas abzusinken. (Tabelle 9)

Erwartungsgemäss hängt ihre Anzahl nur bei kleineren Gemeinden recht eng mit dem Gesamtumfang des Kommissionswesens zusammen: während die bei grösserer Bevölkerung zusätzlich gebildeten Kommissionen fast ausschliesslich den Charakter unselbständiger Gremien tragen, die zum Gemeindevorstand in einem komplementären, subordinierten Verhältnis stehen.

Ein wachsender Umfang des Verwaltungsapparats scheint in grösseren Gemeinden zusätzlich dazu beizutragen, dass der Gemeindevorstand (als dessen Führungsorgan) seine Kompetenzen auf Bereiche ausweiten kann, wo früher Spezialbehörden zuständig waren.

Andererseits scheint bei *allen* Gemeinden die *Existenz einer besonders wohlhabenden Bevölkerung* und bei *grossen* Gemeinden zudem auch ein *reges politisches Klima* dazu beizutragen, dass Spezialkommissionen ihre selbständige Kompetenzstellung bewahren.

So erscheint das Schicksal der traditionell hergebrachten Nebenbehörden in der Gegenwart durch ein Parallelogramm widerstrebender Kräfte bestimmt; und es ist schwer vorauszusagen, ob die mit der wachsenden Nachfrage nach *politischer Partizipation* oder die mit dem steigenden Bedarf nach *administrativer Koordination und Effizienz* zusammenhängenden Determinanten das Uebergewicht erhalten.

Tabelle 9: Kommissionen mit selbständigen Entscheidungskompetenzen

	Einwohnerzahl					
	1001-1600	1601-2500	2501-3500	3501-6000	6001-10 000	über 10 000
Durchschnittliche Anzahl Kommissionen mit selbständigen Kompetenzen	1.4	2.3	2.3	2.9	2.9	2.4
(N =)	(33)	(39)	(35)	(42)	(42)	(28)

Regressionsanalysen (BETA-Koeffizienten)

unabhängige Variablen:

	alle Gemeinden	Gemeinden bis 3500 Einw.	Gemeinden über 3500 Einw.
Anzahl der Einwohner 80			
Wehrsteueraufkommen pro Kopf 78	+0,20 ⁺⁺⁺	+0,22 ⁺⁺⁺	+0,18 ⁺
Arbeitsplätze pro Kopf 80		-0,26 ⁺⁺⁺	
Prozentsatz landwirtschaftlicher Arbeitsplätze 80			-0,15
Anzahl örtlich organisierter Parteien 83			
Vielfalt politischer Vorstöße aus der Öffentlichkeit 83	+0,10 ⁺		+0,18 ⁺
Umfang des nicht-administrativen Gemeindepersonals 83			
Umfang des administrativen Personals 83	-0,20 ⁺⁺⁺		-0,24 ⁺⁺
Anzahl ständiger Kommissionen 83	+0,33 ⁺⁺⁺	+0,48 ⁺⁺⁺	+0,21 ⁺⁺
Anzahl Mitglieder im Gemeindevorstand 83	+0,17 ⁺⁺⁺		+0,18 ⁺
Anzahl jährlicher Vorstandsgeschäfte 83			
Verberuflichung des Präsidentenamtes 83			
Gesamte Erklärungskraft aller Variablen ($r^2_{\text{mult}} \times 100$)	20%	32%	18%

⁺ p < 0,05 ⁺⁺ p < 0,01 ⁺⁺⁺ p < 0,001

Alle übrigen BETA-Koeffizienten sind mindestens bei p < 0,10 signifikant.

3.4. Ressortkompetenzen im Gemeindevorstand

Die geläufige Lehrmeinung der Organisations- und Verwaltungslehre besagt, dass mit zunehmender Grösse eines Betriebs immer mehr vom *Prinzip hierarchischer Kompetenzdelegation* Gebrauch gemacht werden muss: weil die Aufgaben in jedem speziellen Vollzugsbereich so umfangreich und anspruchsvoll werden, dass sie nicht mehr von einer allzuständigen Spitze überwacht und geleitet werden können (vgl. z.B. Haberlandt, 1970).

Tabelle 10: Delegation von Ressortkompetenzen im Gemeindevorstand

Prozentsatz von Gemeinden mit Ressortorganisation:	Einwohnerzahl					
	1001-1600	1601-2500	2501-3500	3501-6000	6001-10 000	über 10 000
bei ehrenamtlichem Präsidenten	88%	84%	70%	86%	94%	56%
(N =)	(25)	(32)	(23)	(21)	(18)	(9)
bei halb- oder vollamtlichem Präsidenten	63%	29%	33%	38%	54%	58%
(N =)	(8)	(7)	(12)	(21)	(24)	(19)

Diskriminanzanalysen (standardisierte Diskriminanzkoeffizienten)

unabhängige Variablen:	alle Gemeinden	Gemeinden bis 3500 Einw.	Gemeinden über 3500 Einw.
Anzahl der Einwohner 80			
Wehrsteueraufkommen pro Kopf 78			
Arbeitsplätze pro Kopf 80			
Prozentsatz landwirtschaftlicher Arbeitsplätze 80			
Anzahl örtlich organisierter Parteien 83	+0,38 ⁺⁺⁺		
Vielfalt politischer Vorstöße aus der Öffentlichkeit 83			
Umfang des nicht-administrativen Gemeindepersonals 83			
Umfang des administrativen Personals 83			
Anzahl ständiger Kommissionen 83		-0,38 ⁺	
Anzahl Mitglieder im Gemeindevorstand 83	-0,47 ⁺⁺⁺	-0,49 ⁺⁺	
Anzahl jährlicher Vorstandsgeschäfte 83			+0,60 ⁺⁺⁺
Verberuflichung des Präsidentenamtes 83	-0,88 ⁺⁺⁺	-0,98 ⁺⁺⁺	-0,88 ⁺⁺⁺
Gesamte Erklärungskraft aller Variablen ($r^2_{\text{mult}} \times 100$)	26%	28%	26%

⁺ p < 0,05

⁺⁺ p < 0,01

⁺⁺⁺ p < 0,001

Diese für berufliche Verwaltungs- und Betriebsorganisationen gut bestätigte Regularität lässt sich auf Milizorganisationen nicht unbedingt übertragen, weil

- Milizpolitiker infolge ihrer beschränkten Abkömmlichkeit oft nicht in der Lage sind, regelmässige Linienfunktionen zu übernehmen: so dass es mit zunehmendem Umfang und Schwierigkeitsgrad der Aufgaben sogar immer aussichtsloser wird, von ihnen eine adäquate Ressortführung (zusätzlich zu den kollegialen Teilnahmepflichten) zu erwarten;
- das Ueberwechseln zu einem vollamtlichen Präsidenten für grössere Gemeinden die Möglichkeit bietet, die Arbeitskapazität der zentralen Spitze zu verstärken: und damit bei anwachsenden Führungsaufgaben denselben (bzw. sogar einen erhöhten) Grad hierarchischer Zentralisierung beizubehalten.

Tatsächlich zeigen die Ergebnisse, dass es die *kleinsten* Gemeinden sind, in denen die Vorstandsmitglieder am häufigsten über einen autonomen Kompetenzkreis verfügen, und dass die Gegenwart eines halb- oder vollamtlichen Präsidenten *der* entscheidende Faktor ist, der das Ueberwechseln zu einer undifferenzierteren monokratischen Kompetenzorganisation begünstigt: so dass die ehrenamtlichen Ratsmitglieder ihre Linienfunktionen verlieren und auf ihre kollegialen Beratungs- und Beschlussstätigkeiten zurückgebunden werden. (Tabelle 10)

Unabhängig davon aber sind Gemeinden mit grossen Gemeindevorständen häufiger geneigt, auf eine Ressortaufteilung zu verzichten: vielleicht weil es wegen

- der anwachsenden Quantität und Komplexität der Aufgaben einerseits
- der geringen durchschnittlichen Abkömmlichkeit und Qualifikation der Vorstandsmitglieder andererseits

immer weniger möglich ist, von jedem Einzelnen eine zuverlässige Wahrnehmung der Ressortaufgaben (inkl. Leitung der dazugehörigen Verwaltungsabteilungen) zu verlangen.

Ebenso wäre allerdings denkbar, dass es bei geringer Zahl von Vorstandsmitgliedern besser möglich ist, nur jene Kandidaten ins Amt zu wählen, die auf Grund ihrer Abkömmlichkeit, Fähigkeit und Motiviertheit dazu bereit sind, vollwertige Ressortarbeiten zu leisten.

Der aus der gängigen Organisationstheorie deduzierbare positive Zusammenhang zwischen Verwaltungsgrösse und Kompetenzdelegation fehlt hingegen vollständig: vielleicht weil selbst in den Be-

völkerungsreichsten Gemeinden jene Schwelle nicht überschritten wird, oberhalb der Kompetenzdelegationen unausweichlich werden; oder weil der Präsident zusammen mit Chefbeamten eine Führungsstruktur zu bilden vermag, aus der die (ohnehin überlasteten und weniger qualifizierten) ehrenamtlichen Ratsmitglieder ausgeschlossen bleiben.

Bei hoher Zahl organisierter Ortsparteien sind Ressortaufteilungen häufiger: vielleicht deshalb, weil Parteien sehr daran interessiert sind, dass ihre Vertreter im Vorstand über relativ weitgehende Handlungskompetenzen verfügen, bzw. weil die Einflussmöglichkeiten einer Partei auf die Vollzugsprozesse grösser sind, wenn ihre Vertreter im Vorstand weitreichende Entscheidungskompetenzen besitzen.

Der positive Zusammenhang mit der Geschäftezahl (bei grösseren Gemeinden) lässt sich kausal in verschiedener Weise deuten: entweder als Hinweis, dass eine hohe Arbeitsbelastung den Vorstand dazu zwingen kann, durch Einrichtung leistungsfähiger Ressorts (die z.B. fertig formulierte Vorlagen ausarbeiten können) die kollegiale Arbeit zu vereinfachen; oder umgekehrt als Ausdruck der Tatsache, dass verselbständigte Ressorts eine eifrigere Amtstätigkeit entfalten und eine grössere Zahl von Anträgen und Vorlagen ins Ratsgremium tragen.

4. Zusammenfassung

Die nebenstehende Synopsis aller aus den multivariaten Regressions- und Diskriminanzanalysen gewonnenen Ergebnisse (Tab. 11) ermöglicht bei *horizontaler Lesart* eine vergleichende Bewertung der verschiedenen Einflussfaktoren hinsichtlich des Grades und der Art und Weise, wie sie den quantitativen Umfang und die innere Kompetenzordnung des formalen Vollzugsapparats bestimmen; und bei *vertikaler Leseweise* lassen sich die unterschiedlichen Kräftekonstellationen (sowie das Gesamtmass ihrer Wirkung) erkennen, die zur statistischen Erklärung der verschiedenen Organisationsaspekte (im Gesamtsample, in kleineren und in grösseren Gemeinden) einen unabhängigen Beitrag leisten.

Auf den ersten Blick fällt auf, dass die Randbedingungen des demographischen, soziostrukturellen und politischen Umfelds sich alle nur sehr selektiv auf je spezifische Aspekte der Vollzugsorganisation auswirken und insgesamt viel stärker deren *quantitative Ausgestaltung* als die qualitativen Merkmale ihrer inneren Kompetenzordnung berühren.

Tabelle 11: Synoptische Darstellung aller statistischen Befunde

	Umfang des Verwaltungs- personals			Anzahl Mitglieder im Gemeindevorstand			Verberuflichung des Präsidentenamtes			Anzahl ständiger Spezialkommissionen			Anzahl nicht-ständiger Spezialkommissionen			Ausgabenkompetenzen des Gemeindevorstands			Volkswahl von Beamten			Spezialkommissionen mit selbständigen Kompetenzen			Ressortkompetenzen im Gemeindevorstand			Gesamte Zahl von Korrelationen		
	a	k	g	a	k	g	a	k	g	a	k	g	a	k	g	a	k	g	a	k	g	a	k	g	a	k	g	a	k	g
Anzahl der Einwohner 80	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Wehrsteueraufkommen pro Kopf 78	0	0	0	0	0	0	-	-	-	-	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	+	+	+	0	0	0	0	0	0
Arbeitsplätze pro Kopf 80	+	0	+	0	+	0	+	+	0	0	0	0	0	0	0	+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Prozentsatz landwirtschaftlicher Arbeitsplätze 80	+	0	0	-	0	0	-	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Anzahl örtlich organisierter Parteien 83	0	-	0	-	0	-	-	-	-	0	0	0	0	0	0	+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Vielfalt politischer Vorstöße aus der Öffentlichkeit 83	0	0	0	0	-	0	0	0	0	+	0	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	+	+	0	0	0	0	0	0	0
Umfang des nicht-administrativen Gemeindepersonals 83	+	+	+	-	0	0	+	+	0	+	0	+	+	0	+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Umfang des administrativen Personals 83	x	x	x	0	0	0	0	+	0	+	0	+	+	0	+	-	0	0	0	0	0	-	0	0	0	0	0	0	0	0
Anzahl ständiger Kommissionen 83	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	x	0	0	0	0	0	0	+	+	+	0	-	0	0	0	0
Anzahl Mitglieder im Gemeindevorstand 83	x	x	x	x	x	x	0	-	0	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	+	-	-	0	0	0	0
Anzahl jährlicher Vorstandsgeschäfte 83	x	x	x	-	-	-	0	-	0	+	+	+	+	+	+	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Verberuflichung des Präsidentenamtes 83	x	x	x	x	x	x	x	x	x	0	-	-	-	0	-	+	+	0	-	-	-	0	0	0	-	-	-	-	-	-
Gesamte Erklärungskraft (°/o)	78	28	31	23	30	34	12	36	20	35	32	26	39	18	26	35	32	28	39	26	31	35	32	28	39	26	31	35	32	28
	52	73	36	33	27	29	4	4	55	35	32	28	39	18	26	35	32	28	39	26	31	35	32	28	39	26	31	35	32	28

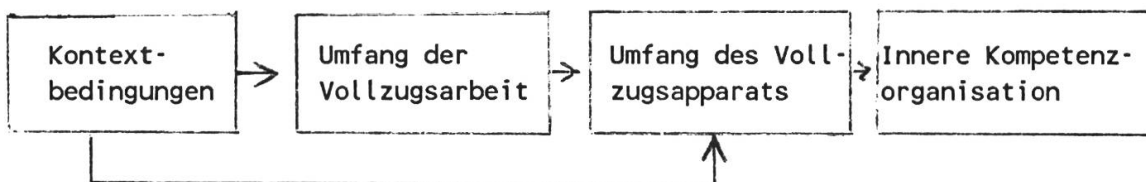
Weder die Bevölkerungsgrösse noch das ökonomische Wohlstandsniveau, weder die Struktur der kommunalen Wirtschaft noch die Organisation und Aktivität der politischen Öffentlichkeit sind überragende Faktoren, die die Ausgestaltung, Kompetenzstellung oder innere Organisation der kommunalen Miliz- und Berufsorganisation auf Behörden- und Verwaltungsebene in umfassender und konsistenter Weise beeinflussen würden.

Insbesondere gibt es kein erkennbares "Modernisierungssyndrom", das Gemeinden zu einer konsequenten und koordinierten Reorganisation, Straffung und Bürokratisierung ihrer Vollzugsapparate nötigen würde: weil die Wirkungen des *Bevölkerungswachstums* teilweise völlig konterkariert werden durch Einflüsse, die von einem *steigenden sozio-ökonomischen Wohlstandsniveau* oder einer *höheren Zahl von Ortsparteien* auszugehen scheinen.

Im Vergleich dazu kommt den *endogenen Determinanten* der öffentlichen kommunalen Organisation selbst eine beträchtlich höhere Bedeutung zu: wobei vor allem die zur Charakterisierung der Behördestruktur verwendeten Variablen (Anzahl Vorstandsmitglieder und Verberuflichung des Präsidentenamtes) im Zentrum vielseitiger Zusammenhänge stehen, und die mit dem absoluten Umfang der Vollzugstätigkeit zusammenhängenden Faktoren (Anzahl nicht-administrative Angestellte und Geschäftezahl) zumindest den quantitativen Ausbau der Vollzugsorganisation in den meisten Aspekten mitbestimmen.

In ihrer Gesamtheit wären diese Befunde mit einem (wegen der geringen Samplegrösse leider nicht direkt überprüfbar) theoretischen Modell kompatibel, das auf folgenden zwei Postulaten beruht:

- a) Die Wirkungen der Kontextfaktoren auf den Umfang der Vollzugsorganisationen sind teilweise über den Umfang der Vollzugsarbeit (Geschäftezahl und Anzahl nicht-administratives Personal) vermittelt;
- b) die innere Kompetenzorganisation wird weder von den Kontextfaktoren noch vom Umfang der Vollzugsarbeit direkt bestimmt, sondern ausschliesslich vom Umfang des Vollzugsapparats:



Die Möglichkeiten zur fruchtbaren empirischen Erforschung und Ueberprüfung derartiger Modellstrukturen können auf der Basis dieser eher induktiv-explorativ angelegten kleinen Arbeit durchaus zuversichtlich beurteilt werden: weil es bei fast allen abhängigen Variablen gelungen ist, mit Hilfe von ca. fünf oder sechs Erklärungsfaktoren durchschnittlich 25-35 % der Varianz unter Kontrolle zu bringen.

Besonders eindrücklich im Fall des Verwaltungspersonals, aber auch bei allen übrigen Aspekten der Vollzugsorganisation wurde damit die anfänglich erwogene Vermutung widerlegt, dass die zentralen Strukturparameter der politisch-administrativen Organisation auf Grund ihrer historischen Fixiertheit oder ihrer expressiven Funktionen unabhängig von aktuellen Randbedingungen in Gesellschaft und Politik festgehalten würden.

BIBLIOGRAPHIE

- ARZBERGER Klaus (1980), Bürger und Eliten in der Kommunalpolitik, Kohlhammer, Stuttgart.
- BANFIELD Edward C. & WILSON James Q. (1965), City Politics, Harvard University Press, Cambridge, Mass..
- BLAU Peter M. & SCHOENHERR Richard A. (1971), The Structure of Organizations, MacMillan, New York/London.
- CLARK Terry M. (1968), "Community Structure, Decision Making, Budget Expenditure and Urban Renewal in 51 American Communities", American Sociological Review, 33, 576-593.
- DERLIEN Hans-Ulrich et al. (1976), Kommunalverfassung und kommunales Entscheidungssystem, Hain Verlag, Meisenheim/Glan.
- GESER Hans (1981), Bevölkerungsgrösse und Staatsorganisation, Peter Lang Verlag, Bern.
- GILBERT Claire W. (1972), Community Power Structure. Propositional Inventory Tests and Theory, University of Florida Press, Gainesville.
- HABERLANDT Karl (1970), Das Wachstum der industriellen Unternehmung, Luchterhand, Neuwied.
- HOLLER Wolfgang & NASSMACHER Karl-Heinz (1976), "Rat und Verwaltung im Prozess kommunal-politischer Willensbildung", in FREY R., Hrsg., Kommunale Demokratie, Verlag Neue Gesellschaft GmbH., Bonn-Bad Godesberg.
- LOCHER Karl (1962), Die Staats- und Gemeindeverwaltung im Kanton Appenzell-Innerrhoden, Dissertation, Winterthur.
- MEYER Marshall W. (1972), "Size and the Structure of Organizations", American Sociological Review 37, 434-441.

- NOELL James J. (1974), "On the Administrative Sector of Social Systems. An Analysis of the Size and Complexity of Government Bureaucracies in the American States", *Social Forces* 52, 549-558.
- NOLAN Patrick D. (1979), "Size and Administrative Intensity in Nations", *American Sociological Review*, 44, 110-125.
- PREWITT Kenneth (1970), *The Recruitment of Political Leaders*, Bobbs-Merrill, New York.